

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **1**

GENNAIO 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

GIOVANNI GALLONI: Teoria generale del diritto agroalimen- tare .....	5
AMEDEO POSTIGLIONE: Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati .....	10
FRANCESCO BRUNO: Il «decreto di orientamento» nel settore della pesca .....	13
NOTE A SENTENZA	
CARLO GATTA: L'indennità di maternità alle lavoratrici agricole autonome: condizioni e profili di costitu- zionalità .....	19
GIANFRANCO Busetto: Problemi interpretativi e testo unico delle norme sulla prelazione .....	26
MAURO FILIPPINI: Sulla modificabilità della domanda di riscatto agrario .....	29
ANTONIO FONTANA: Imprenditore agricolo e disciplina dei licenziamenti .....	36
GIUSEPPE DI PAOLO: Natura dell'attività di ortovivaista agli effetti dell'applicazione o meno del regime speciale IVA di cui all'art. 34 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633	38
ANTONIO ORLANDO: Applicazione dell'IVA in regime age- volato alle cooperative agricole .....	40
GIANLUCA ROSSI: Concorso di persone nel reato di porto abusivo di armi .....	42
FRANCESCA DE SANTIS: Mantenimento di uno scarico dopo la scadenza dell'autorizzazione .....	43
ANTONINO CORSARO: La disdetta nel contratto di affitto .....	44
PASQUALE PUPO: Sui rapporti tra approvazione del piano e del regolamento del Parco, obbligo del preventivo	

rilascio del nulla osta ed applicazione delle connesse sanzioni penali nei parchi nazionali «storici» .....	49
--	----

MARIO CARDILLO: Sulla estensibilità alle persone giuridiche della definizione di imprenditore agricolo a titolo principale e sulla condanna alle spese di lite .....	57
--	----

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Effettuati dopo la scadenza dell'autorizzazione - Reato di cui all'art. 59 d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 agosto 2000, n. 2715 (c.c.)</i> , con nota di F. DE SANTIS .....	43
---	----

Acque - Tutela dall'inquinamento - Successione di leggi - Scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti di legge relativo a sostanze non figuranti nella tab. 5 dell'all. 5 al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 - Depena- lizzazione - Sussistenza - Condanna definitiva per il reato di cui all'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319 - Revoca - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22553 (M)</i> .....	60
---	----

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di acque reflue industriali - Superamento dei valori limite - Riferibilità alle sole sostanze di cui alla tabella 5 - Non applicabilità al C.O.D., ai solidi sedimentali ed ai tensioattivi. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 dicembre 2000, n. 12952 (M)</i> .....	60
---	----

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Definizione - Criteri - Soggetti diversi dalle persone fisiche - Sono compresi. <i>Cons. Stato, Sez. IV 27 marzo 2002, n. 1746</i> , con nota di M. CARDILLO .....	56
---	----

Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo prin- cipale - Definizione contenuta in direttiva comunita- ria - Interpretazione della medesima fornita dalla Corte di giustizia della C.E. - Effetti sul legislatore nazionale. <i>Cons. Stato, Sez. IV 27 marzo 2002, n. 1746</i> , con nota di M. CARDILLO .....	56
---	----

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

	pag.		pag.
Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Definizione - Direttiva comunitaria n. 159/72 del 17 aprile 1972 e successiva interpretazione della Corte di giustizia della C.E. - Adeguamento del legislatore nazionale - Limiti. <i>Cons. Stato, Sez. IV 27 marzo 2002, n. 1746</i> , con nota di M. CARDILLO .....	56	Igiene e sanità - Industrie insalubri - Impianto essiccazione foraggi - Classificazione - Industria insalubre di seconda classe <i>T.A.R. Marche 6 dicembre 2001, n. 1233 (M)</i> .....	61
Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Usucapione speciale - Prova del possesso - Onere relativo - Incidenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 ottobre 2002, n. 14679 (M)</i> .....	59	<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
Agricoltura e foreste - Produzione latte - Determinazione quota latte - Indicazione nel Bollettino dell'EIMA - Carattere - Conseguenze in ordine alla motivazione. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 11 febbraio 2002, n. 81 (M)</i> .....	61	Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Disposizioni per particolari categorie di contribuenti - Attività di «ortovivaista» - Natura agricola - Configurabilità. <i>Cass. Sez. V Civ. 21 novembre 2001, n. 14706</i> , con nota di G. DI PAOLO .....	37
Agricoltura e foreste - Produzione latte - Determinazione quota latte - Riduzione - Motivazione specifica - Necessità. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 11 febbraio 2002, n. 81 (M)</i> .....	61	Imposte e tasse - I.V.A. - Produttori agricoli - Speciale regime previsto in loro favore dall'art. 34 del d.p.r. n. 633 del 1972 - Requisiti per fruire di detti benefici - Scopi mutualistici risultanti non solo dallo statuto, ma anche dall'attività in concreto svolta - Presenza nello statuto delle clausole previste dall'art. 26 del d.l.c.p.s. n. 1577 del 1947 - Presunzione di esistenza delle condizioni - Valore - Assoluto - Esclusione - Relativo - Configurabilità - Valutazioni espresse in sede amministrativa dall'autorità di vigilanza, o dall'autorità giudiziaria in sede di omologazione - Idoneità a pregiudicare l'esito del giudizio contenzioso - Ammissibilità - Esclusione - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. V Civ. 11 agosto 2000, n. 10625</i> , con nota di A. ORLANDO .....	39
Agricoltura e foreste - Agevolazioni e benefici - Acquisto piantine di olivo - Utilizzazione fondi ex l. reg. n. 1 del 1979 - Esclusione. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. I 11 marzo 2002, n. 688 (M)</i> .....	61	<b>IMPRESA</b>	
<b>CACCIA E PESCA</b>		Impresa - Natura agricola o industriale dell'attività imprenditoriale - Criteri di individuazione. <i>Cass. Sez. Lav. 20 maggio 2002, n. 7316</i> , con nota di A. FONTANA .....	34
Caccia - Armi - Porto abusivo - Concorso di persone nel reato - Prestito di fucile da caccia a persona sprovvista di licenza - Configurabilità. <i>Cass. Sez. I Pen. 20 luglio 2001, n. 29444</i> , con nota di G. ROSSI .....	42	<b>INQUINAMENTO</b>	
<b>CONSORZI</b>		Inquinamento - Regione Marche - Industrie nocive (impianti essiccazione foraggi) - Insediamento - In zona individuata da strumento urbanistico - Mancata individuazione - Insediamento in zona agricola - Legittimità. <i>T.A.R. Marche 6 dicembre 2001, n. 1233 (M)</i> .....	61
Consorzi - Di bonifica - Contributi - Carezza del potere impositivo - Restituzione - Natura tributaria della controversia - Configurabilità - Giurisdizione AGO - Competenza del Tribunale. <i>Cass. Sez. I Civ. 2 agosto 2002, n. 6213 (M)</i> .....	59	Inquinamento - Inquinamento ambientale - Abbandono rifiuti - Responsabilità del proprietario dell'area - Solo in caso di comportamento doloso o colposo. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. II 23 febbraio 2002, n. 471 (M)</i> .....	61
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		<b>PARCHI E RISERVE NATURALI</b>	
Contratti agrari - Comodato - Domanda di rilascio - Disdetta - Equipollenza. <i>Corte d'app. Catania, Sez. spec. agr. 17 novembre 2001</i> , con nota di A. CORSARO .....	44	Parchi e riserve naturali - Parco nazionale dello Stelvio - Interventi ex art. 13 legge n. 394 del 1991 - Nulla osta - Competenza - Consorzio della gestione. <i>Cons. Stato, Sez. V 20 agosto 2001, n. 4469</i> , con nota di P. PUPO .....	46
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Domanda originaria di accertamento di contratto di affitto a coltivatore diretto - Domanda di declaratoria di contratto di affitto a coltivatore non diretto proposta per la prima volta in appello - Domanda nuova - Inammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 luglio 2002, n. 11248 (M)</i> ....	59	Parchi e riserve naturali - Parco nazionale dello Stelvio - Interventi ex art. 13 legge n. 394 del 1991 - Obbligo preventivo rilascio nulla osta - Sussistenza - Mancata approvazione del piano e del regolamento del Parco - Irrilevanza. <i>Cons. Stato, Sez. V 20 agosto 2001, n. 4469</i> , con nota di P. PUPO .....	46
Contratti agrari - Mezzadria - Conversione in affitto del contratto di mezzadria - Domanda giudiziale - Legittimazione a contraddire - Soggetto legittimato passivo - Concedente - Qualità del proprietario o usufruttuario del fondo - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 luglio 2002, n. 11248 (M)</i> .....	59	<b>IGIENE E SANITÀ</b>	
<b>IGIENE E SANITÀ</b>		Igiene e sanità - Industrie insalubri - Industrie insalubri di prima e di seconda classe - Ubicazione. <i>T.A.R. Marche 6 dicembre 2001, n. 1233 (M)</i> .....	61

	pag.		pag.
<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>		<b>PROCEDIMENTO</b>	
Prelazione e riscatto - Legittimazione - Coltivatore diretto - Nozione - Esercizio della sola attività di allevamento del bestiame - Sufficienza - Esclusione - Coltivazione del fondo - In concorso o meno con l'allevamento - Indefettibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 24 maggio 2002, n. 7635</i> , con nota di G. Busetto .....	24	Procedimento giurisdizionale - Spese di lite - Condanna alle spese - In caso di soccombenza - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. IV 27 marzo 2002, n. 1746</i> , con nota di M. Cardillo .....	56
Prelazione e riscatto - Prelazione - Terreno confinante con quello offerto in vendita - Proprietario - Coltivazione diretta - Mancanza - Prelazione - Ammissibilità - Esclusione - Qualità di coltivatore diretto - Sussistenza rispetto ad altri fondi - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 24 maggio 2002, n. 7635</i> , con nota di G. Busetto .....	24	Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Finalità - Parere contrario di un componente - Motivazione sul punto - Esclusione - Preclusione del provvedimento finale - Esclusione. <i>T.A.R. Marche 6 dicembre 2001, n. 1233 (M)</i> .....	61
Prelazione e riscatto - Prelazione - Condizioni - Coltivazione diretta per un biennio - Computabilità, ai fini del compimento del biennio, di periodi di coltivazione diretta basati su titoli diversi - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 febbraio 2002, n. 1971</i> , con nota di G. Busetto .....	24	<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>	
Prelazione e riscatto - Riscatto - Domanda giudiziale - Oggetto - Successive variazioni relative all'estensione del terreno ed al prezzo offerto - Inammissibilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 maggio 2001, n. 6743</i> , con nota di M. Filippini .....	27	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Esposizione di prodotti alle condizioni atmosferiche esterne tra cui i raggi solari - Pericolo per la salute - Sussistenza - Reato di cui all'art. 5, lett. b) legge n. 283 del 1962 - Configurabilità - Fattispecie in tema di bottiglie di acqua minerale in contenitore PET. <i>Cass. Sez. III Pen. 24 aprile 2002, n. 15491 (M)</i> .....	60
Prelazione e riscatto - Riscatto - Giudizio instaurato dall'avente diritto - Adesione alla domanda del retraente da parte del compratore retrattato - Termine trimestrale per il pagamento del prezzo - Decorrenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 ottobre 2002, n. 14679 (M)</i> .....	59	<b>SANITÀ PUBBLICA</b>	
		Sanità pubblica - Rifiuto - Qualificazione di un bene quale rifiuto - Natura di accertamento di fatto - Sindacabilità in cassazione - Limiti. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 2002, n. 14762 (M)</i> .....	60
<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>		Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Smaltimento e recupero ad opera della stessa impresa che li ha prodotti e nei luoghi di produzione - Disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 2002, n. 14762 (M)</i> .....	60
Previdenza sociale - Maternità (tutela della) - Lavoratrici agricole autonome - Indennità di maternità nel periodo di gravidanza e puerperio - Parto in data anticipata - Corresponsione della indennità giornaliera anche per il periodo non goduto prima del parto, per la durata complessiva di cinque mesi - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento tra parto prematuro e parto a termine, nonché mancata tutela della maternità e del minore - Obbligo di opzione ermeneutica conforme alla Costituzione e all'evoluzione del sistema normativo - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione. <i>Corte costituzionale 16 maggio 2002, n. 197</i> , con nota di C. Gatta .....	17	<b>USI CIVICI</b>	
Previdenza sociale - Maternità (tutela della) - Lavoratrici agricole autonome - Indennità giornaliera di maternità - Presupposti - Iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 5 marzo 2001, n. 3192</i> , con nota di C. Gatta .....	17	Usi civici - Commissari regionali - Competenza - Giurisdizione - Domande di risarcimento del danno - Fuori dei casi di responsabilità aggravata - Esorbitanza dalle attribuzioni giurisdizionali del Commissario - Devoluzione al giudice ordinario - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 17 ottobre 2002, n. 14750 (M)</i> .....	59
Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Sgravi - Esenzione contributiva parziale in favore delle aziende agricole colpite da siccità, ex art. 9 d.l. n. 367 del 1990, conv. in legge n. 31 del 1991 - Presupposti - Accertamento - Sanatoria ex art. 18, diciottesimo comma, legge n. 724 del 1994 - Applicabilità alle sole domande di esenzione già presentate - Sussistenza. <i>Cass. Sez. Lav. 2 maggio 2002, n. 6270</i> , con nota redazionale .....	30	<b>MASSIMARIO</b>	
		- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	59
		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	60
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	61
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	62
		- <i>nazionale</i> .....	62
		- <i>regionale</i> .....	63
		<b>LIBRI</b>	
		LUIGI RUSSO (a cura di): Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari (P. Mandrici) .....	64

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2000</b>			<b>2002</b>		
<i>AGOSTO</i>			<i>FEBBRAIO</i>		
11	Cass. Sez. V Civ. n. 10625 .....	39	11	T.A.R. Emilia-Romagnaa, Sez. Parma n. 81 (M) .....	61
<i>DICEMBRE</i>			12	Cass. Sez. III Civ. n. 1971 .....	24
11	Cass. Sez. III Pen. n. 12952 (M) .....	60	23	T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 471 (M) .....	61
<b>2001</b>			<i>MARZO</i>		
<i>MARZO</i>			11	T.A.R. Sicilia, Sez. I n. 688 .....	61
5	Cass. Sez. Lav. n. 3192 .....	17	27	Cons. Stato, Sez. IV n. 1746 .....	56
<i>MAGGIO</i>			<i>APRILE</i>		
16	Cass. Sez. III Civ. n. 6743 .....	27	9	Cass. Sez. III Pen. n. 14762 (M) .....	60
<i>LUGLIO</i>			24	Cass. Sez. III Pen. n. 15491 (M) .....	60
20	Cass. Sez. I Pen. n. 29444 .....	42	<i>MAGGIO</i>		
<i>AGOSTO</i>			2	Cass. Sez. Lav. n. 6270 .....	30
20	Cons. Stato, Sez. V n. 4469 .....	46	16	Corte costituzionale n. 197 .....	17
<i>NOVEMBRE</i>			20	Cass. Sez. Lav. n. 7316 .....	34
17	Corte d'app. Catania, Sez. spec. agr. ....	44	24	Cass. Sez. III Civ. n. 7635 .....	24
21	Cass. Sez. V Civ. n. 14706 .....	37	<i>GIUGNO</i>		
<i>DICEMBRE</i>			10	Cass. Sez. III Pen. n. 22553 (M) .....	60
6	T.A.R. Marche n. 1233 (M) .....	61	<i>LUGLIO</i>		
			30	Cass. Sez. III Civ. n. 11248 (M) .....	59
			<i>AGOSTO</i>		
			2	Cass. Sez. I Civ. n. 6213 (M) .....	59
			<i>OTTOBRE</i>		
			16	Cass. Sez. III Civ. n. 14679 (M) .....	59
			17	Cass. Sez. Un. Civ. n. 14750 (M) .....	59

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

# Teoria generale del diritto agroalimentare

di GIOVANNI GALLONI (\*)

**1. La nascita dell'interesse agroalimentare sul terreno scientifico, tecnico ed economico: un aspetto evolutivo del diritto agrario. - 2. La parallela nascita di un diritto agroambientale. - 3. Prodotto alimentare e consumatore del prodotto alimentare. Garanzie offerte dall'ordinamento al consumatore dei prodotti alimentari: etichette, marchi, organizzazione interprofessionale. - 4. Dalla produzione al mercato, l'interdipendenza unitaria del diritto agroalimentare. - 5. I principi generali del diritto agroalimentare nel coordinamento tra diritto agrario e diritto ambientale: verso una organizzazione dei consumatori in un rapporto dialettico con l'organizzazione dei produttori.**

1. - Gli organizzatori mi hanno assegnato un titolo estremamente ambizioso perché l'espressione «agroalimentare», introdotta già da molti anni dai tecnici e dagli economisti agrari a livello internazionale e diffusa largamente anche in Italia, rimase fino a qualche anno fa pressoché sconosciuta tra i giuristi, specie nel suo significato scientifico.

Il tema fu affrontato per la prima volta in modo organico, a quanto mi risulta, dal compianto Antonio Carrozza al Convegno di Verona del 25-26 novembre 1991 (1). Carrozza metteva in evidenza come, di fronte alla grande sicurezza con la quale già allora parlavano dell'argomento tecnici ed economisti, continuava a permanere la nebulosità dei giuristi i quali non riuscivano ancora a percepire bene le ripercussioni, sotto il profilo giuridico, delle nozioni economiche presentate come novità.

A distanza di oltre dieci anni possiamo dire che questa nebulosità ha incominciato a dissolversi anche fra i giuristi agrari, la maggior parte dei quali ha affrontato o si accinge ad affrontare l'argomento, così come è avvenuto con il convegno organizzato a Sassari da Fernando Salaris (2) il 13 e 14 ottobre 1995. Anzi, alcuni di essi, come Luigi Costato, ne hanno già formato oggetto di un corso universitario per la facoltà di Giurisprudenza (3) e altri, come Germanò (4) e la Rook Basile (5), ne hanno trattato in modo approfondito per la disciplina comunitaria e internazionale, mentre Ferdinando Albisinni ha già compilato una voce «Sistema agroalimentare» di prossima pubblicazione nel Novissimo Digesto italiano (6).

Da dieci anni quindi la normativa comunitaria e, di riflesso, quella interna del nostro Paese ha largamente definito e disciplinato il prodotto agroalimentare, sotto il profilo tradizionale della produzione agricola, in massima parte destinata alla alimentazione diretta dell'uomo, o di animali commestibili per l'uomo, o alla trasformazione industriale e alla commercializzazione della produzione agricola indirizzata al mercato alimentare. E questo è avvenuto tanto sotto l'aspetto della organizzazione dei produttori agricoli, commerciali e industriali, quanto sotto quello – e qui sta la novità –

dei loro finali destinatari che sono i consumatori. Questi ultimi rappresentano, in un certo senso, la parte debole del grande mercato alimentare e vanno quindi difesi e protetti in via successiva assicurando l'equità dei prezzi, ma soprattutto in via preventiva, garantendo la tutela della loro salute per quanto riguarda la qualità dei prodotti e la loro genuinità, contro i pericoli, così largamente diffusi, della sofisticazione e dell'inquinamento ambientale.

L'interesse agroalimentare è nato sul piano scientifico, tecnico ed economico a seguito della evoluzione dei bisogni dell'uomo, collocato sul proprio territorio, con diverse attitudini alla produzione e, quindi, con diverse esigenze di consumi e di commerci. Si è così costruita una politica agricola comunitaria interna e si è espressa, attraverso gli organi istituzionali della Comunità europea, dei Parlamenti europeo e nazionali e dei governi, una normativa speciale, consistente in una serie di disposizioni che tendono, ai sensi del secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione, a rimuovere gli ostacoli che si oppongono anche ad una sana alimentazione, impedendo il pieno sviluppo della persona umana con limitazioni di fatto della libertà e dell'uguaglianza tra i compartecipi della comunità sociale.

È dunque ormai pacifico che esista, e debba essere applicata dai giudici e dalle autorità amministrative competenti, una legislazione speciale, agroalimentare, comunitaria, nazionale e regionale, alla quale va prestata dai cittadini e dagli organi competenti adeguata osservanza secondo i principi fondamentali di ordine costituzionale, e quindi generali, dell'ordinamento giuridico (art. 12 delle preleggi del codice civile).

Ma si può dire che, dalla legislazione speciale in materia agroalimentare, siamo già passati ad un vero e proprio diritto agroalimentare dotato esso stesso di propri principi generali?

Come tutti gli agraristi ricordano, tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX, problemi analoghi si posero anche per la disciplina della produzione agricola. Ci si chiese, allora, se la normativa fondata sull'esercizio del diritto soggettivo di proprietà e dettata per

(\*) Riproduce il Discorso accademico tenuto nella sessione inaugurale del VII Congresso mondiale di diritto agrario, organizzato dall'Unione mondiale degli agraristi universitari e tenutosi presso le Università di Pisa e di Siena nei giorni 5-7 novembre 2002.

(1) CARROZZA, *Il sistema agroalimentare e la qualità dei prodotti*, in *Atti del Convegno* a cura di Rook Basile, Milano, 1992, pagg. 285 e segg.

(2) *Il messaggio del mercato dei prodotti agricoli*, a cura di Salaris, Torino, 1997, 115.

(3) COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2002; Id., *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, pag. 63 e 199 e segg.; Id., *Le imprese dell'agroalimentare: rapporti, internazionalizzazione, mercati*, in *Il sistema agroalimentare e la qualità dei prodotti*, cit., pag. 27.

(4) GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2001, pag. 299 con riferimento ai contratti agroindustriali; cfr. CASAROTTO, *I contratti agroalimentari: caratteristiche ed evoluzione*, in questa Riv., 1992, pag. 325; GERMANÒ - ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria e internazionale dei pro-*

*dotti agricoli*, Torino, 2002, pag. 141 e segg.; VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001.

(5) ROOK BASILE, *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Agricoltura e diritto*, Scritti in onore di E. Romagnoli, Milano, 2000, pag. 1090 e segg., specie per quanto attiene al marchio e alla tutela del consumatore. Sull'integrazione verticale in agricoltura e sul concetto di «sistema agroalimentare» cfr. VENTURA, *L'industria agroalimentare tra produttori e consumatori*, in *Agricoltura e diritto* cit., pag. 1113.

(6) Un'anticipazione si coglie comunque in ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, pag. 23, dove si riafferma che «origine, tipicità e qualità dei prodotti agroalimentari» non sono termini del tutto definiti. Si vedano inoltre: JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Dir. agr.*, 1992, pag. 33; GOLDONI, voce *Denominazione di origine*, in *IV Dig. sez. civ.*, vol. V, Torino, 1989; ROOK BASILE, *I prodotti tipici*, in *Atti del convegno «Governo del sistema agricoltura»*, a cura di Germanò, Milano, 2001, pag. 171.

disciplinare la coltivazione dei fondi rustici, l'allevamento degli animali e la selvicoltura desse luogo ad una legislazione speciale, che pur si cominciò subito ad insegnare nelle Università, così come sempre più urgentemente si richiedeva a seguito della evoluzione delle tecniche dell'economia agraria. Era, in sostanza, una normativa che si incorporava nel godimento del diritto di proprietà o nella utilizzazione dei fondi rustici, delle foreste e degli animali destinati alla alimentazione.

Si parlò, pur non senza qualche difficoltà, di diritto agrario in senso proprio solo dopo che aveva cominciato a imporsi presso tutti gli economisti agrari e una larga parte dei giuristi, l'esistenza di una vera e propria impresa agricola distinta dalla proprietà fondiaria, oltre che di veri e propri contratti agrari distinti dai contratti raccolti dal codice civile del 1865 sotto lo schema della locazione. In particolare, fra i giuristi, la discussione iniziò in Italia con la *Rivista di diritto agrario* fondata da Gian Gastone Bolla nel 1922 (7); continuò con i tre primi congressi nazionali di diritto agrario, dal 1937 al 1952, e fu accelerata dal codice civile del 1942 che segnò una disciplina parallela di impresa agricola e di impresa commerciale (8). Ma, in ogni caso, di diritto agrario in senso proprio si è potuto parlare correttamente mettendo in relazione la disciplina privatistica facente capo alla iniziativa privata della impresa agricola e del contratto agrario, con lo schema tripartito trasmessoci da Gaio e richiamato dall'Arcangeli: *personae, res, actiones* (9). Quanto all'intervento pubblico sulla proprietà privata, avente destinazione agraria (bonifica, riforma fondiaria, assegnazione delle terre incolte, vincoli forestali, credito agrario agevolato ecc.), e alle discipline previdenziali (nonché alle associazioni degli agricoltori) si è continuato a parlare, anziché di diritto, di legislazione speciale agraria, poi unitariamente ricondotta nell'ambito dei principi e delle finalità indicati nell'articolo 44 della Costituzione.

Ma, negli ultimi venti anni, le cose sono profondamente cambiate.

2. - I mutamenti sono nati dalla evoluzione della realtà sociale ed economica secondo due linee distinte, ma alla fine convergenti.

La prima di queste linee riguarda la compatibilità tra lo sviluppo socio-economico in agricoltura e la conservazione dell'ambiente. La seconda linea riguarda l'evoluzione tecnologica delle imprese agricole tendenti, in una economia sempre più globalizzata, a raggiungere e a sollecitare il consumatore con un prodotto di massa sempre più tipizzato, industrializzato, trasformato e commercializzato.

A partire dagli anni '70, c'è stata nell'agricoltura una seconda grande rivoluzione tecnico-economica dopo quella già avvenuta nel corso dell'Ottocento e sviluppatasi nel passaggio tra XIX e il XX secolo (10).

L'evoluzione delle tecnologie agrarie e il conseguente straordinario accrescimento della produttività, l'inarrestabile inquinamento atmosferico, la contaminazione delle acque, l'esaurimento delle terre a causa della interruzione e alterazione dei cicli naturali, hanno dato la spinta, sin dagli inizi degli anni '70, in molte parti del mondo, e segnatamente in Europa e nell'America latina, ad un movimento per l'ambiente e conseguentemente ad un movimento

per una legislazione di conservazione dell'ambiente. Correggere e rimediare ai danni già verificatisi per conservare il territorio (entorno) comporta – come già fu a suo tempo rilevato (11) – due distinti problemi: l'uno economico e l'altro giuridico. Spetta all'economia, e in modo particolare all'economia agraria e ambientale, indicare con fondamento scientifico la strada per rimediare tecnicamente ai danni già provocati nell'ambiente o per prevenire quelli prevedibili. È, invece, un problema giuridico quello di individuare, all'interno di una comunità nazionale o internazionale, come devono essere distribuiti il costo e la responsabilità della correzione e della prevenzione del degrado ambientale.

Se il degrado dell'ambiente è in primo luogo un degrado del territorio, sulla cui superficie all'ottanta per cento, anche nei Paesi più industrializzati, si svolge una produzione agricola, si tratta allora di vedere in quale proporzione il costo e la responsabilità per la riparazione e la prevenzione del danno ambientale debbano ricadere sui titolari della proprietà e dell'impresa agraria, nella presunzione che ne traggano un diretto beneficio; o debbano gravare sull'intera collettività interessata. Si tratta, in particolare, di vedere se la permanenza della agricoltura sulla terra e la diretta collaborazione per il risanamento e la difesa ambientale, fra i titolari della proprietà e dell'impresa e le autorità amministrative, costituiscono o meno una partecipazione al costo della riparazione e prevenzione del danno ambientale. Va valutata l'entità e la necessità del mantenimento di un'area verde ai fini di poter calcolare quale parte va eventualmente restituita dalla collettività nazionale alla collettività agricola e affidata ad imprese extra agricole, a compenso di un'attività rivolta a favore dell'interesse collettivo e non come forma assistenziale.

Di qui le relazioni tra diritto agrario e diritto ambientale di cui il Winkler (12) e le colleghe Rook Basile (13) e D'Addezio (14) a partire dal 1983 hanno messo in evidenza la reciprocità.

Ma già i precedenti si trovano nella legislazione agraria pubblicistica italiana nel periodo fra le due guerre.

La stessa bonifica storicamente è nata come strumento di trasformazione dell'ambiente attraverso un intervento dei proprietari sul territorio. Il piano generale di bonifica si è, nei tempi più recenti, qualificato nell'ambito di un'area delimitata come comprensorio, con un programma di cooperazione tra pubblico e privato; un interesse avente fini di regolamentazione idrogeologica, di ristrutturazione fondiaria, di sviluppo agricolo, di più stabile insediamento rurale.

L'evoluzione della legislazione sulla bonifica integrale secondo le linee indicate da un giurista come Eliseo Jandolo (15) e da un economista come Arrigo Serpieri (16) (specie dopo che quest'ultimo aveva avvertito i limiti che la grande proprietà fondiaria imponeva ai Consorzi di bonifica) avrebbe spinto la politica agraria del tempo alla creazione di Enti di colonizzazione e poi, inevitabilmente, ad una riforma fondiaria generale se non fosse stata bloccata da orientamenti di politica agraria prevalenti verso la fine degli anni '30 e favorevole alla grande proprietà fondiaria e alla esaltazione della mezzadria anziché al favore verso l'impresa contadina. La linea di evoluzione legislativa è stata ripresa, non senza qualche evidente contraddizione, in un diverso clima politico, alla luce dell'articolo 44 della Costituzione, che ha inquadrato

(7) BOLLA, *Programma della rivista di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1922, I, 1 ora, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, pag. 169.

(8) BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario del codice civile* a cura di Scialoja e Branca, libro V del Lavoro (artt. 2060-2247), Bologna-Roma, 1943, pag. 406 e segg.

(9) ARCANGELI, *Introduzione al corso di diritto agrario* (Università di Bologna 1927-28) sotto il titolo *Il diritto agrario e la sua autonomia*, in *Riv. dir. agr.*, 1928, I, pag. 6 e segg., ora in *Scritti di diritto commerciale e agrario*, Padova 1936, III, pag. 339; ID., *Istituzioni di diritto agrario*, Roma, 1932, pag. 8. «Per diritto agrario in senso stretto – dice l'A. – si intende il complesso delle sole norme di diritto privato... La denominazione di legislazione agraria serve di solito a designare genericamente tutto il complesso delle leggi agrarie private e pubbliche»; ID., *Nozioni generali di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1935, ora in *Scritti cit.*, pag. 329 ove è detto: «nel più lato senso si può chiamare diritto agrario il complesso delle norme che regolano i soggetti, i beni, i rapporti giuridici attinenti all'agricoltore», dove il richiamo diretto è appunto alle *personae, res, actiones* delle Istituzioni di Gaio.

(10) CARRARA, *Corso di diritto agrario*, Roma, 1938, pag. 145. La profonda trasformazione riguarda le basi tecniche dell'attività coltivatrice.

(11) CANO, *Diritto, politica ed amministrazione ambientale*, Buenos Aires, 1996.

(12) WINKLER, *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, pag. 173.

(13) ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in *Dizionario del diritto privato*, IV, Milano, 1983, pag. 507, ove con grande intuito anticipatore è detto: «tutela e sviluppo dell'attività produttiva sono elementi di un medesimo processo di acquisizione del territorio ad una funzione sociale».

(14) D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, pag. 373 e segg.; ID., *Agricoltura e ambiente*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», Milano, 1996, pag. 45; ID., *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, pag. 173.

(15) JANDOLO, *La legge sulla bonifica integrale*, Padova 1935; ID., *Orientamenti della riforma fondiaria*, in *Riv. acque, bonifiche e costruzioni*, 1952.

(16) SERPIERI, *La bonifica nella storia e nella dottrina*, Bologna, 1948, pag. 8 che definisce la bonifica come l'intervento destinato a «creare un regime fondiario adatto a una più elevata produzione e convivenza sociale» e indica la colonizzazione come un aspetto della bonifica (pag. 224).

entro lo schema di un rapporto giuridico di diritto pubblico la bonifica delle terre, la trasformazione delle grandi proprietà di tipo latifondistico (17); e poi, con gli articoli 9 e 32, ha aperto la strada per l'imposizione di un vincolo paesistico preclusivo di sostanziali alterazioni della forma del territorio consentendo alla legislazione speciale di imporre vincoli sui territori costieri, lacuali e sulla montagna, sui parchi e sulle foreste. Così la legge 8 agosto 1985, n. 431 (18), la cui legittimità costituzionale è stata riconosciuta con la sentenza 27 giugno 1986, n. 151 della Consulta (19) ha attribuito alle competenze delle Regioni la redazione dei piani paesistici. Nella stessa direzione è andata la l. 18 maggio 1989, n. 183 (così come modificata dalla l. 7 agosto 1990, n. 253) che ha ripartito l'intero territorio nazionale in «bacini idrografici» come ambito di difesa del suolo secondo piani aventi valore di piano territoriale del settore (art. 17) e coordinato con i programmi nazionali e regionali di sviluppo (20). Infine, non possono non essere ricordate la legge sulla montagna 31 gennaio 1994, n. 97, con la pianificazione delle Comunità montane (21), e la l. 6 dicembre 1991, n. 394 sulle aree protette in relazione alla disciplina dei parchi naturali (22).

Nella stessa epoca sono emersi i principi comunitari, contenuti nel Trattato della Unione europea di Maastricht, che fa rientrare espressamente tra le politiche della Comunità anche quelle «nei settori della agricoltura e dell'ambiente».

Secondo questi principi lo sviluppo economico si è convertito e tradotto in una «crescita sostenibile» che «rispetti l'ambiente» e che realizzi «il miglioramento del terreno e della qualità della vita» (23).

La strada è dunque aperta per il passaggio da una legislazione agraria sull'ambiente, che nasce da spinte di politica legislativa, ad una serie di interventi pubblici, organici e coordinati, rispondenti a principi comuni imposti con vincoli o obblighi al produttore all'interno della collettività, nonché – e qui sta la novità – ai consumatori.

Oggi si può dire, dunque, che l'intervento pubblico comunitario e nazionale in agricoltura ha come obiettivo fondamentale e punto essenziale di riferimento la conservazione del territorio. L'intero diritto pubblico della agricoltura si identifica, quindi, con il diritto agro-ambientale che si svolge nella forma e secondo le procedure di un rapporto giuridico di diritto pubblico, che si affianca al diritto agrario privato.

Si può allora parlare non più solo di una legislazione agraria pubblica, ma di un vero e proprio diritto agrario pubblico che si pone in parallelo al diritto agrario privato e che ricava i suoi principi dall'art. 44 della Costituzione e assume come sua finalità di imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata in funzione, se non esclusiva, almeno in larga parte prevalente, della conservazione del territorio e, in questo senso, della difesa ambientale.

Come più volte è stato ripetuto, una interpretazione evolutiva dell'art. 44 della Costituzione, che tenga conto delle grandi trasformazioni avvenute nel corso dell'ultimo mezzo secolo, comporta che un esercizio dell'agricoltura possa essere considerato «razionale» e possa stabilire «equi rapporti sociali» solo se contribuisce alla difesa dell'ambiente (24). E, d'altra parte, lo stesso modo con cui la mano pubblica interviene, attraverso la normativa vigente, sul privato titolare del potere di destinazione della terra, imponendogli obblighi e vincoli allo scopo di raggiungere i fini produttivi e sociali, assume la forma del rapporto giuridico di diritto pubblico.

(17) GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964, pag. 21 e segg. dove si costruisce la bonifica come un rapporto giuridico di diritto pubblico secondo le finalità dell'art. 44 della Costituzione.

(18) Sulla c.d. legge Galasso cfr. FRANCIARIO, *La destinazione della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli 1986, pag. 78 e segg.; ID., *Tutela e valorizzazione del paesaggio agrario dopo la legge Galasso*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, pag. 663. Per un commento alla legge quadro sulle aree protette MASINI, *Parchi e riserve naturali*, Milano, 1997; MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1992, pag. 648.

(19) Corte costituzionale 27 giugno 1986, n. 151.

(20) Per un commento alla legge relativa alla difesa del suolo (n. 183/89) e alla creazione di bacini idrografici, cfr. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990; MARTUCCELLI, *Il piano di bacino come strumento di attuazione della legge 183/89*, in *Giur. civ.*, 1991, n. 5, pag. 58.

(21) COSTATO, (a cura di) *Commentario sulla legge quadro sulla monta-*

Si conferma qui che, sia per l'unità dei principi e dei fini, sia per l'unità del metodo di intervento, la legislazione di un diritto agrario pubblico, organicamente valutato, conduce unitariamente alla statuizione di limiti, oltre che di obblighi e di vincoli, cui è soggetto tanto il titolare della proprietà quanto chi prende l'iniziativa economica agraria.

3. - I principi comunitari ci autorizzano a fare un ulteriore passo avanti. Non solo, come detto, a norma del Trattato di Maastricht, l'agricoltura deve essere vista alla luce dell'ambiente, ma nella stessa definizione dell'auspicata «crescita sostenibile» si deve tenere conto, oltre che della difesa dell'ambiente, anche della realizzazione del «miglioramento del terreno e della qualità della vita».

Collegato al diritto ambientale, vi è quindi un diritto agroalimentare.

È possibile costruire, accanto ad una teoria generale del diritto agroambientale, una teoria generale del diritto agroalimentare?

Soffermiamoci sui seguenti punti:

a) Chi si è occupato di questo problema ha tentato innanzi tutto di dare una definizione di alimento o di prodotto alimentare (25) e l'ha trovata nell'art. 2 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Comunità europea del 27 marzo 2001. Per prodotto alimentare è indicata «qualunque sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato destinato o atto ad essere ingerito da esseri umani».

Risulta allora evidente come il prodotto alimentare si identifichi solo parzialmente con un prodotto agricolo. In primo luogo perché non tutti i prodotti agricoli sono destinati, direttamente o indirettamente, alla alimentazione umana: così, ad esempio, i prodotti agricoli tessili (cotone, lana, lino, seta, canapa) e, nel diritto italiano, il legno. E poi, in ogni caso, perché tra le grandi trasformazioni avvenute nel corso dell'ultimo mezzo secolo vi è che i prodotti alimentari agricoli giungono solo, in misura sempre minore, dal produttore agricolo al consumatore. In misura sempre maggiore giungono al consumo i prodotti dopo la trasformazione compiuta dall'industria alimentare anche supernazionale.

b) La seconda definizione che occorre dare per costruire una teoria generale di diritto alimentare è quella di consumatore (26). Anche qui troviamo una definizione della Comunità europea nella Carta europea di protezione del consumatore risalente al 17 maggio 1973. Per essa, consumatore in generale è la «persona fisica o morale cui sono venduti dei beni o forniti dei servizi per uso privato». In questa definizione la preoccupazione prevalente è di identificare il consumatore in un soggetto privato che utilizza beni e servizi. Da qui si deduce che, tipicamente, il consumo non rientra nella attività commerciale o professionale svolta da chi viene a utilizzare il prodotto (così la direttiva n. 44 del 25 maggio 1999). Naturalmente il consumatore del prodotto alimentare può essere solo una persona fisica e non una persona morale come dice la Carta europea di protezione del consumatore.

In coerenza con la normativa comunitaria, l'art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52 ha aggiunto il Capo XIV *bis*, *Dei contratti del consumatore*, nel titolo II del libro IV del codice civile (articoli 1469 *bis*-1469 *sexies*). In analogia alla definizione comunitaria, il consumatore è, di conseguenza, definito all'art. 1469 *bis*, secondo comma, cod. civ. come «la persona fisica che agisce per

*gna*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, pag. 554; ABRAMI, *Una nuova legge per la montagna*, in questa Riv., 1994, pag. 471.

(22) MASINI, *Parchi e riserve naturali cit.*, *passim*.

(23) COSTATO, *L'ambiente (art. 130 R del Trattato)*, in *Trattato breve di dir. agr. it. e comunitario*, Padova, 1994, pag. 45 e segg.

(24) E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, nel *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, Torino, 2002, pag. 287.

(25) Sulla distinzione del prodotto alimentare, tra prodotti di massa, che finiscono alle imprese di trasformazione, e prodotti di pregio, che sono acquistati invariati dal consumatore finale, cfr. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit., pag. 103.

(26) La definizione di consumatore è contenuta nella Carta europea di protezione del consumatore del Consiglio di Europa del 17 maggio 1973. Tale è definita ogni «persona fisica o morale cui sono venduti dei beni e forniti dei servizi per uso privato». Cfr. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare cit.*, pag. 39.



scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta».

Normativa comunitaria e codice civile, pur non essendosi fermati in particolare sulla figura del consumatore alimentare, hanno inteso, in tema di teoria generale dei contratti (titolo II, libro IV del codice civile italiano) difendere nel contratto intercorrente tra professionista (imprenditore) e consumatore, la figura appunto presunta più debole (27). Di questo, nel contratto tra professionista (imprenditore agricolo o commerciale) e consumatore, si deve tenere conto quando si valuta la natura vessatoria della clausola contrattuale (art. 1469 *ter*, primo comma, c.c.) della quale si intende far dichiarare l'inefficacia (art. 1469 *quinquies*, c.c.).

c) Una volta definiti, come presupposto per la costruzione di una teoria generale del diritto agroalimentare, l'oggetto (prodotto alimentare) e il soggetto a cui favore è motivata una riserva di tutela (il consumatore di tale prodotto), va ricercata la ragione, o *ratio*, della normativa agroalimentare. La *ratio* sta essenzialmente, a mio avviso, non solo nella tutela della salute del consumatore e della sicurezza della genuinità del prodotto alimentare ingerito, ma anche, in termini più generali, della qualità della produzione.

Per questo, al di là di ogni normativa particolare, speciale o contingente, dalla fine degli anni '80 possono definirsi norme costituzionali o principi fondamentali del Trattato CE quelli destinati alla protezione del consumatore cui devono essere fornite in ogni caso le notizie necessarie o utili sul prodotto (articoli 28 e 29 del Trattato e d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 che applica direttive comunitarie) e conseguentemente le norme comunitarie e nazionali sulla etichettatura e la pubblicità dei prodotti.

Anche qui la definizione di etichetta (28), anzi di etichettatura, va ricercata all'art. 1, secondo comma, del citato decreto legislativo n. 109 del 1992. L'etichetta viene indicata come «l'insieme delle menzioni, delle indicazioni, dei marchi di fabbrica o di commercio, delle immagini o dei simboli che si riferiscono al prodotto alimentare e che figurano direttamente sull'imbballaggio o su una etichetta appostavi o sul dispositivo di chiusura o sui cartelli, anelli e fascette legati al prodotto medesimo o, in mancanza, nei confronti di quanto stabilito negli articoli 14, 16 e 17, sui documenti di accompagnamento del prodotto alimentare».

L'etichetta è dunque lo strumento attraverso il quale il consumatore può essere messo in grado di conoscere la natura e l'origine del prodotto alimentare, oltre che il termine della sua scadenza. E, mentre la definizione che di consumatore dà il decreto legislativo n. 109/92 è diversa da quella dell'art. 1469 *bis* c.c. (dove consumatore è solo la persona fisica non impegnata nella produzione del bene), ai sensi della disciplina dell'etichetta è consumatore anche l'imprenditore gestore dell'ultima fase della filiera: ad esempio, il ristorante che si deve garantire del prodotto e a sua volta deve garantire il proprio cliente.

d) Se il consumatore può essere garantito sulla qualità del prodotto dalla denominazione di origine o dalle indicazioni di provenienza, altro principio tipizzante e qualificante il diritto agroalimentare è quello del marchio. E tuttavia, mentre con riferimento alla circolazione sul mercato del prodotto industriale, ciò che assume un significato preminente è il marchio individuale che – pur costituendo bene immateriale facente parte dell'azienda – qualifica un determinato tipo di impresa, nel mercato agricolo in genere e alimentare in specie, dove è nota la debolezza della sin-

gola impresa produttiva agricola rispetto al mercato, acquista un rilievo il marchio collettivo (29) che assicura la qualità di un prodotto tipico di una determinata area geografica, così come resta garantita la qualità del prodotto alimentare originato da un'agricoltura biologica secondo la normativa comunitaria e nazionale, perché possono essere distinti e controllati il prodotto e il produttore biologico.

Si tratta allora di fare i conti, come già in larga parte è stato fatto sinora (30), con il mercato e in particolare, dal punto di vista giuridico, con il mercato dei prodotti alimentari.

Per il nostro ordinamento, il riferimento necessario è, come è stato detto, all'art. 41 della Costituzione non per fermarci alle regole economiche della domanda e della offerta del mercato, espresse in nome della libertà dell'iniziativa economica, ma per garantire i limiti che circoscrivono e qualificano questa libertà e ne indicano, quindi, i fini affinché il mercato non si svolga, come è detto esplicitamente nel secondo comma dell'art. 41, «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». È dunque all'interno di questa logica che, nella disciplina del mercato dei prodotti alimentari, può essere derogata la disciplina generale in materia di *antitrust*, di cui agli artt. 85 e 86 del Trattato CE, agevolando intese ed accordi tra imprenditori agricoli partecipi delle associazioni tra produttori.

Il problema si pone in maniera diversa quando, all'interno dell'associazione, si collocano, insieme ai produttori agricoli, anche imprenditori industriali o commerciali, impegnati nell'industria alimentare di trasformazione o di distribuzione dei prodotti agricoli.

In particolare, come per lo più avveniva nel passato, imprenditori agricoli possono offrire sul mercato i loro prodotti alimentari direttamente ai consumatori. Si tratta, in genere, di prodotti qualificati da particolari pregi per l'uso di tecniche di lavorazione tradizionali; mentre le produzioni di massa si allargano sempre di più verso le grandi imprese esercenti attività di industria di trasformazione o di distribuzione dei prodotti alimentari.

In sostanza, nel mercato dei prodotti alimentari, perde sempre più significato quella distinzione tra impresa agricola e impresa commerciale fatta dal nostro codice civile, mentre le associazioni di produttori (31) si vedono affidati sempre maggiori compiti pubblicitari (regolamento 2200 del 1996).

Si è parlato, a partire dalla l. 16 marzo 1988, n. 88 e dall'art. 12 del d.lgs. n. 173 del 30 aprile 1998, di accordi interprofessionali stipulati tra le organizzazioni professionali rappresentative dei produttori agricoli e i trasformatori (imprenditori industriali singoli o associati). Da ultimo, l'art. 25 del d.lgs. n. 228 del 2001, per delega dell'art. 8 della legge n. 57 del 2001, ha previsto che le organizzazioni interprofessionali (32) debbono essere costituite sotto forma di organizzazioni riconosciute di natura nazionale e che il riconoscimento possa essere concesso ad una sola organizzazione interprofessionale per prodotto.

4. - A questo punto è possibile arrivare ad una prima conclusione e cioè che la difesa dell'uomo, per assicurargli alimentazione non inquinante e quindi una migliore qualità di vita, comporta necessariamente che l'attività nella produzione agricola, nell'industria di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti alimentari non si possa svolgere in settori separati,

(27) Il consumatore, considerato la figura più debole del mercato, va come tale tutelato. Cfr. GERMANÒ - ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria e internazionale del mercato dei prodotti agricoli* cit., pag. 141.

(28) GERMANÒ - ROOK BASILE, *op. ult. cit.*, pag. 137; ALBISINNI, *Le norme sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve* cit. ed. in corso di pubblicazione.

(29) FRANCESCHELLI, voce *Marchi collettivi*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. X, Torino, 1964; GERMANÒ, *Il marchio geografico nel settore agricolo*, in *Dir. agr.*, 1994, I, pag. 333.

(30) ROOK BASILE, *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo* cit., pag. 1087 e segg.; ID., *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in questa Riv., 1995, pag. 138; IRTI, *Persona e mercato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, pag. 289; ID., *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998.

(31) ROOK BASILE, voce *Associazioni di produttori agricoli*, in *IV Dig.*,

*disc. pubbl.*, vol. I, pag. 504; ID., *Il mercato dei prodotti agricoli*, in questa Riv., 2001, pag. 609 dove si parla delle associazioni di produttori come strutture intermedie tra produzione e commercializzazione; PAOLONI, *Le organizzazioni interprofessionali sulla legge di orientamento agricolo*, in questa Riv., 2001, pag. 631 ove affronta la questione dell'*erga omnes*; JANNAPELLI, *Le associazioni di produttori tra pubblico e privato*, in *Diritto agrario e società industriali*, Bari, 1993, pag. 57; CARMIGNANI, *La qualificazione giuridica delle associazioni dei produttori agricoli*, in questa Riv., 2000, pag. 82.

(32) PAOLONI, *Le organizzazioni interprofessionali sulla legge di orientamento agricolo*, cit., pag. 627; L. RUSSO, *Commenti al decreto legislativo n. 173 del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, pag. 442 e segg.; ID., *I tre decreti di orientamento della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, pag. 856; SESTI, *Le organizzazioni di produttori nel decreto legislativo n. 228 del 2001*, in questa Riv., 2001, pag. 634.

collegati solo da contratti di compravendita, ma debba essere considerata all'interno di un unitario sistema agroalimentare, definito, quasi venti anni orsono, dagli economisti agrari, come un sistema «complesso» (33).

Proprio da questa valutazione, compiuta dagli economisti agrari, i quali hanno tenuto conto dell'evoluzione dell'economia internazionale fin dagli anni '80, sono partiti i giuristi agrari per parlare di un *continuum* di attività secondo l'andamento di una «filiera» (34).

Nel dibattito, che dura quasi da un secolo, tra i giuristi (prima dei commercialisti con i civilisti e poi dei commercialisti con gli agraristi) si è potuti giungere alla conclusione che impresa agricola in senso tecnico è solo l'impresa che produce per il mercato. Ne consegue allora che la collocazione sul mercato è in realtà l'ultima fase del processo di produzione e, per quanto riguarda i prodotti agroalimentari, la fase finale del processo produttivo si ha solo quando l'alimento è messo a disposizione del consumatore.

Se si vuole allora garantire al consumatore qualità e sicurezza del prodotto, è necessario ripercorrere, mettere in evidenza e controllare l'intero percorso del prodotto, dalla produzione agricola alla trasformazione industriale, ivi comprese la confezione e l'imballaggio, sino a che il prodotto non arrivi al consumatore.

Questo significa che si deve immaginare, anche dal punto di vista giuridico, un nuovo rapporto fra agricoltura, industria di trasformazione e attività commerciale fino al momento del consumo.

Di questo nuovo rapporto il legislatore speciale ha, con sempre maggiore frequenza, preso atto guardando in modo sempre più unitario ai problemi della produzione e a quelli del mercato. Il regime di aiuti a favore di tutte le imprese che operano nel settore agroalimentare ha incluso espressamente le imprese agricole alla pari con le imprese industriali di trasformazione agroalimentare.

In modo ancora più significativo la l. 23 dicembre 1999, n. 449, sulla «razionalizzazione degli interventi nei settori agricoli, agroalimentare, agroindustriale e forestale», ha collocato entro il «Documento programmatico agroalimentare» tutti gli interventi aventi la finalità di assicurare coerenza e continuità all'intervento pubblico, di accrescere le capacità concorrenziali, di promuovere le politiche di sviluppo e di salvaguardia del mondo rurale (art. 1 legge cit.). Nel Documento programmatico si è dunque allargata la sfera dei soggetti coinvolti. Accanto ai produttori agricoli vengono collocati, infatti, gli imprenditori industriali, i commercianti e gli stessi consumatori.

Si comincia così ad individuare un diritto agroalimentare secondo una logica di filiera: dalla produzione agricola al consumo alimentare (35). Il discorso fa passi avanti con la legge 410 del 1999 sul «Nuovo ordinamento dei consorzi agrari» che parla appunto di imprese agroalimentari singole o associate. Facendo riferimento alla «filiera» (d.lgs. n. 228 del 2001), il diritto agroalimentare acquista una sua autonomia e rilevanza come un sistema che non è più articolato in varie fasi o settori, ma che risponde ad una concezione unitaria, dove i singoli settori risultano fra loro interdipendenti.

5. - Si può, quindi, concludere nel senso che dalla legislazione agroalimentare siamo passati ad un vero e proprio diritto agroalimentare dotato di suoi principi generali e attorno al quale è possibile cominciare a costruire una teoria generale.

Sulla base dell'art. 117 del titolo V della seconda parte della Costituzione, di recente riformato, il diritto agroalimentare ha punti di contatto da un lato con il diritto agrario tradizionale e

dall'altro con il diritto agroambientale. Sul terreno costituzionale si deve osservare che, mentre la normativa in materia di agricoltura e foreste è di esclusiva competenza delle Regioni, il diritto che disciplina l'ambiente e l'ecologia esclude la competenza normativa delle Regioni ed è riservato allo Stato; invece il diritto agroalimentare è di competenza concorrente e quindi di competenza dello Stato per determinare almeno i principi fondamentali.

Ancor più di recente l'art. 3 del reg. CE 28 gennaio 2002, n. 178 ha dato una definizione unitaria di impresa o meglio di imprenditore agroalimentare. Con questa definizione si qualifica infatti «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro (ma questa espressione legislativa sarebbe da verificare!), che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». In tale regolamento è detto espressamente che l'impresa alimentare comprende al suo interno la «produzione primaria» e cioè le attività proprie dell'impresa agricola che nel nostro codice sono quelle indicate dall'art. 2135 così come recentemente riformato, ma anche tutte le altre attività che noi consideriamo collocate lungo la filiera, sino addirittura al commercio al dettaglio.

Anche sotto questo profilo, si può dunque dire che il diritto agroalimentare acquista una sua autonomia e può essere governato da principi generali suoi propri. Esso ha come finalità di assicurare al consumatore un'alimentazione sana e di qualità e quindi di tutelare, al livello più elevato, la salute umana.

Nel quadro di questo diritto si allargano e si articolano le categorie dei soggetti e i settori di attività delle imprese.

I soggetti interessati all'impresa agroalimentare non sono più solo i produttori, ma anche i consumatori, ultimi destinatari del prodotto alimentare. Essi, infatti, compiono una scelta in cui rispondono non solo al proprio gusto, ma anche alla tutela della propria salute. Per questo hanno un interesse al controllo dell'intera filiera di produzione.

Nella futura evoluzione del diritto agroalimentare i soggetti interessati al complessivo processo produttivo si potranno qualificare secondo diverse categorie di interessi tipici convergenti e si potranno organizzare all'interno della filiera dell'impresa alimentare: da una parte i produttori nei distinti settori della produzione secondo attività agricole e connesse, nonché i titolari delle imprese di trasformazione industriale e di commercio; dall'altra i consumatori che si dovranno organizzare per orientare i produttori ad una ricerca scientifica che, pur contenendo i costi, migliori la qualità del prodotto per garantire uno sbocco accettato sul mercato.

Diritto agrario, diritto ambientale, diritto agroalimentare, uscendo dalle secche dell'articolazione imposta dalle superate legislazioni speciali, possono diventare quindi l'oggetto di studio e di ricerca giuridica e dar luogo a costruzioni scientifiche secondo principi generali autonomi ma tra loro coordinati e capaci di allargare la presenza e la partecipazione attiva anche di coloro, come i consumatori, che si sono trovati nel rapporto giuridico in posizione finora subalterna, in quanto non organizzata, nell'ambito del mercato.

Si va quindi verso una più efficiente organizzazione di produttori a livello di associazioni separate o di organismi interprofessionali a cui può corrispondere una più efficiente organizzazione di consumatori in forma collettiva affinché nel reciproco dialogo il mercato possa essere sostenuto sulla base di regole giuridiche che garantiscano una sostanziale parità tra produttori e consumatori e facciano sì che il mercato sia dominato non solo dai principi dell'economia ma anche da quelli del diritto. □

(33) GALIZZI, *Recenti trasformazioni del sistema agroalimentare a livello mondiale*, Milano, 1985.

(34) Si veda il capitolo IV (articoli 16-31) del decreto legislativo n. 228 del 2001 dal titolo «Rafforzamento delle filiere agroalimentari». Si è trattato in realtà del tentativo di coordinare e migliorare la normativa frammentaria sul collegamento tra mercato e processo di produzione.

In modo particolare si confrontino i contributi di ROOK BASILE, *Il mercato dei prodotti agricoli* cit., pag. 603; ID., *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988; COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit., pag. 183.

(35) BALLARIN MARCIAL, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, pag. 204; COSTATO, *Compendio di diritto alimentare* cit.

# Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati

di AMEDEO POSTIGLIONE

**1. Disegno di legge n. 1798/2001. - 2. Interpretazione autentica della definizione di «rifiuto». - 3. La legge - obiettivo n. 443/2001. - 4. La legge 179/2002. - 5. La questione dei siti inquinati in generale. - 6. Sulla natura del reato ex art. 51 bis d.lgs. 22/97 e del reato ex art. 58 d.lgs. 152/99.**

1. - La materia della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti contaminati è compresa nel primo dei settori ambientali oggetto di riordino, coordinamento ed integrazione, ai sensi del disegno di legge n. 1798/2001 di iniziativa governativa, approvato dalla Camera dei Deputati ed ora all'esame del Senato.

Nei criteri generali della delega è ricompresa la menzione del principio «chi inquina paga» (art. 2, punto e), insieme con la previsione di misure che assicurino l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi ambientali anche sui singoli impianti produttivi (art. 2, punto g) e della semplificazione delle procedure di dichiarazione, comunicazione, denuncia o notificazione (art. 2, punto i).

Nei criteri specifici della delega per il settore rifiuti (art. 3, punto a) sono contemplati alcuni punti: la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti; la semplificazione delle procedure di gestione dei rifiuti speciali; il controllo dell'intero ciclo di vita dei rifiuti stessi; la promozione del riciclo e riuso, anche mediante l'utilizzo delle migliori tecnologie di differenziazione e selezione, nonché il recupero di energia compresi gli scarti delle produzioni agricole; la piena operatività delle attività di riciclaggio; l'adesione volontaria ai consorzi di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; la razionalizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani in appositi ambiti territoriali; una nuova procedura più rapida e certa di gestione per i servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani; la possibile revisione delle tariffe dei rifiuti solidi urbani; incentivi per i soggetti riciclatori e per l'utilizzo dei materiali riciclati; il ricorso a risorse finanziarie anche private per la bonifica e il riuso anche a fini produttivi di siti contaminati; la promozione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica dei siti contaminati di amianto; l'introduzione di differenti previsioni a seconda che le contaminazioni riguardino siti con attività produttive in esercizio ovvero siti dismessi; la previsione per i siti contaminati di una valutazione dei rischi sanitari e ambientali connessi ai loro possibili usi in alternativa all'approccio tabellare; la conclusione di accordi di programma con i privati.

Nell'art. 7 del provvedimento all'esame del Parlamento sono inserite alcune norme di immediata attuazione: la considerazione quali materie prime (e non come rifiuti) dei *rottami ferrosi e non ferrosi* provenienti dall'estero (riconosciuti come materie prime nei Paesi di origine); l'istituzione di una Sezione speciale dell'Albo delle Imprese che effettuano la gestione dei rifiuti, competente per le operazioni

di recupero dei rottami ferrosi e non ferrosi italiani e stranieri; la previsione di un «organizzatore del servizio di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti», nella veste di imprese iscritte all'Albo; l'esclusione dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti (art. 8, comma 1, d.lgs. 22/97) dei *combustibili* di rifiuti urbani e speciali non pericolosi, da utilizzare in impianti di produzione di energia elettrica e in cementifici; l'esclusione della responsabilità del produttore del rifiuto nel caso di conferimento a soggetti autorizzati alle operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare, ove sia stato consegnato il formulario di trasporto ed il certificato di avvenuto smaltimento del titolare dell'impianto; la previsione non più come rifiuto della *lolla di riso* destinata al riutilizzo; la previsione non più come rifiuto della *polvere di allumina*, ove destinata a cementifici, produzione di laterizi e refrattari, industria ceramica e argilla espansa.

Come può constatarsi da quanto sopra esposto il regime dei rifiuti è destinato a mutare in modo significativo, ma bisognerà attendere il relativo T.U. per verificare in concreto la qualità ed utilità delle modifiche al regime vigente.

2. - Merita di essere ricordata in questa sede la *interpretazione autentica della definizione di «rifiuto»* di cui all'art. 6, comma 1, lett. a), d.lgs. 22/97, introdotta dall'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178.

Viene recepito un orientamento della Corte costituzionale e della Corte di cassazione nel senso di escludere la natura di «rifiuto» a beni, sostanze e materiali residuali di produzione, ove ricorrano alcune condizioni: a) la destinazione effettiva ed oggettiva al riutilizzo; b) il riutilizzo nel medesimo ciclo produttivo e di consumo, o in un ciclo analogo o diverso, senza alcun trattamento preventivo od anche dopo un trattamento preventivo (in quest'ultimo caso non è necessaria una operazione di recupero ai sensi dell'allegato C del d.lgs. 22/97).

Secondo la nostra opinione questa iniziale scelta legislativa merita approvazione, perché libera *ex ante* dalla categoria dei «rifiuti» un insieme di beni, materiali e sostanze che tali non sono, perché hanno ancora un rilevante valore economico e possono rientrare nel ciclo di produzione e consumo: quel che conta è la realtà del riutilizzo effettivo ed univoco, che può essere agevolmente controllata presso le singole aziende.

La filosofia «omnicomprensiva» del rifiuto appartiene ad

una cultura dirigistica e pubblicistica, che pecca di non realismo e che non ha portato concreti risultati, perché non ha valorizzato la componente privata. Invocare il principio «chi inquina paga» e non fornire al soggetto privato la possibilità di riutilizzare parte dei residui di produzione, appare non più tollerabile. Naturalmente questo deve avvenire in un diverso rapporto collaborativo con la P.A. che controlla e dietro garanzie preventive (es. forme di fidejussione) in una sequenza di trasparenza riferita alla continuità del ciclo.

**3.** - La legge-obiettivo 21 dicembre 2001, n. 443 ha escluso dalla materia dei rifiuti le «terre e rocce di scavo» (art. 1, comma 17).

Con la sentenza Sez. III, 26 febbraio 2002, n. 7430, Desena imp., (in corso di pubblicazione in questa Riv.) la Corte di cassazione ha dato una interpretazione non estensiva della predetta norma, nel senso della non applicabilità di essa ai materiali edili in genere derivanti dalle normali attività di demolizione e costruzione.

Riesce in verità difficile disconoscere che si crea una disparità di trattamento tra terre e rocce di scavo (attinenti a gallerie e spianamenti di terreni per la esecuzione di opere pubbliche strategiche) e comuni materiali di demolizione di edifici, perché la stessa legge 443/2001 esclude la natura di «rifiuto» a rocce e terra di scavo «anche se contaminati», mentre i normali materiali di demolizione restano rifiuti speciali, anche se manca qualsiasi contaminazione.

Non si tratta di materiali «ontologicamente diversi»: in ogni caso il problema va spostato nell'ottica della destinazione oggettiva ed univoca al riutilizzo sia pure con le cautele necessarie per l'ambiente.

**4.** - La l. 31 luglio 2002, n. 179, recante «Disposizioni in materia ambientale», contempla alcune norme specifiche sui siti inquinati: l'art. 14 riguarda le aree industriali e relative discariche in Brescia-Caffaro, in Broni, in Falconara Marittima, in Serravalle Scrivia, i laghi di Mantova e polo chimico, Orbetello area ex Sitoco, aree del litorale vesuviano, aree industriali di Porto Torres, l'area industriale di Val Basento; l'art. 18 si muove nella logica della «attuazione» degli interventi nelle aree da bonificare, prevedendo un ruolo incisivo del Ministero dell'ambiente per i siti di interesse nazionale già individuati: accanto alla ordinaria procedura è prevista la possibilità di una «procedura di evidenza pubblica» in caso di inerzia del proprietario o gestore delle aree da bonificare. Lo stesso articolo contempla la stipula di Accordi di Programma quale strumento operativo di collaborazione tra soggetti pubblici e privati nel delicato settore della bonifica dei siti inquinati.

È fatta salva la responsabilità del soggetto che ha causato l'inquinamento, secondo i principi generali; l'art. 19 contiene norme sulla costruzione, installazione ed esercizio di serbatoi interrati; l'art. 22 si occupa dei siti minerari abbandonati; l'art. 23 contiene altre modifiche al d.lgs. 22/97, tra cui la esclusione dai rifiuti dei «residui ed eccedenze derivanti dalle preparazioni nelle cucine dei cibi destinati alle strutture di ricovero degli animali di affezione»; l'esonero dall'obbligo del registro di carico e scarico del Consorzio Nazionale Imballaggi e dei Consorzi ex d.l. 9 settembre 1988, n. 397, convertito nella l. 9 novembre 1988, n. 475 ed ex d.l. 27 gennaio 1992, n. 95.

**5.** - La questione aperta fondamentale riguarda la operatività del sistema legale in tema di recupero dei siti inquinati.

*a)* Come è noto la legge 349/86 prevedeva una apposita norma sulle «aree ad elevato rischio di crisi ambientale» (art. 7, abrogato dall'art. 74 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

*b)* La stessa legge introduceva nel sistema della responsabilità civile generale ex art. 2043 c.c. una norma *ad hoc* sul «danno ambientale» (art. 18): tale norma – molto contro-

versa – è stata ricondotta dalla giurisprudenza ad un ruolo integrativo del regime generale della responsabilità civile (con un'enfasi per il ripristino rispetto al risarcimento pecuniario; con il riconoscimento della legittimazione anche di organismi sociali locali, compresi quelli non riconosciuti dal Ministero dell'ambiente). È innegabile un dato di fatto: sono stati pochi i casi di attuazione di tale norma direttamente davanti al giudice civile, mentre più frequente è stato il ricorso alla costituzione di parte civile nel processo penale per reati ambientali. La norma va dunque rivista per migliorarne l'effettività in sede operativa.

*c)* In sede penale la prassi giurisprudenziale è stata più significativa con riferimento alle leggi di settore più note: acque, legge 319/76; rifiuti, d.p.r. 915/82; aria, d.p.r. 203/88; aree protette, legge 394/91.

Le leggi più recenti nei due settori dei rifiuti e delle acque hanno introdotto una figura nuova di illecito, penalmente sanzionata: l'inquinamento di siti e l'omessa bonifica, art. 51 *bis* d.lgs. 22/97 e art. 58 d.lgs. 152/99. Trattasi di un segnale di forte preoccupazione, considerato che il numero dei siti inquinati è «decisamente superiore a 10.000», come riferisce la Relazione 2001 del Ministero dell'ambiente (p. 218).

*d)* Diverso problema è quello relativo alla scelta legislativa di privilegiare la «minaccia» della sanzione penale per problemi che vanno risolti con un diverso modello economico-sociale: il grandissimo numero dei siti inquinati distribuiti come metastasi su tutto il territorio nazionale si è prodotto nonostante la esistenza di sanzioni penali nei settori ambientali, perché è mancata una politica di prevenzione e di utilizzo di tecnologie più compatibili con l'ambiente e la qualità della vita delle persone.

Introdurre nuovi reati *ex post* non giova per i siti inquinati pregressi, perché la responsabilità penale è personale e non opera per le situazioni anteriori alla legge.

Per le attività inquinanti in corso su aree delicate, quel che conta è l'unitarietà di visione delle P.A. rispetto ai doveri dei privati: qui la sanzione penale può svolgere un ruolo, sia pure relativo, se accompagnata ad altri strumenti economici ed amministrativi.

*e)* Queste considerazioni sono suffragate da un dato di fatto: sulla specifica ipotesi di reato ex art. 51 *bis* d.lgs. 22/97 vi è stata una sola decisione della Corte di cassazione [Sez. III, 7 giugno 2000, n. 1783, imp. Pizzuti, in questa Riv., 2001, 344 (M)], emanata con riferimento ad un sequestro preventivo di un sito inquinato. Non esiste una giurisprudenza, perché la norma non trova applicazione (per ragioni tecniche e per oggettive difficoltà).

*f)* La situazione giurisprudenziale, tuttavia, non appare irrilevante, se si apre lo sguardo alle materie collegate al tema dei siti inquinati:

- il concetto di «rifiuto» è stato correttamente applicato con un certo rigore;
- il concetto di «discarica abusiva» è stato riferito anche agli ammassi di autoveicoli usati abbandonati ed alle discariche comunali senza autorizzazione regionale;
- è stata sempre esclusa la c.d. autorizzazione tacita;
- per gli inceneritori è stata anticipata la previsione di una «integrata» autorizzazione;
- le ordinanze contingibili ed urgenti sono state ritenute legittime solo sulla base di chiari presupposti;
- la delega per le imprese di notevoli dimensioni e nei Comuni è stata ritenuta lecita solo a precise condizioni;
- l'istituto dell'accordo di programma è stato valorizzato nel senso di escludere la legittimità del sequestro per ragioni solo formali;
- per il trasporto dei rifiuti (comprese le miniraccolte) è stata sempre richiesta l'autorizzazione;
- la responsabilità penale è stata ravvisata in base alla colpa (escludendo, di regola, l'ignoranza della legge, il caso fortuito, lo stato di necessità, la inesigibilità tecnica, la inesi-

gibilità per costi eccessivi, la inesigibilità per motivi occupazionali);

- il concorso di colpa è stato ravvisato secondo i principi generali, senza forzature, nei confronti del produttore, del trasportatore, del proprietario, del committente lavori di demolizione, ecc.;

- i sequestri - molto frequenti - sono stati di regola confermati dalla Corte di cassazione purché motivati sulla base di indizi gravi e rilevanti e di un pericolo di aggravamento della situazione;

- anche nel caso di patteggiamento *ex art. 444 c.p.p.* le misure amministrative di maggiore effettività economica sono state ritenute doverose e da applicare comunque: demolizione *ex art. 7, u.c. legge 47/95*; riduzione in pristino *ex art. 1 sexties legge 431/85*;

- la confisca delle aree e manufatti oggetto di lottizzazioni abusive (artt. 18 e 20 legge 47/85) e di discariche abusive (art. 51 d.lgs. 22/97) è stata considerata obbligatoria.

**6.** - Tutti i commentatori delle norme in questione hanno sottolineato le «novità» delle figure criminose introdotte in tema di siti inquinanti, ed anche la «complessità» delle medesime. Se è chiara la volontà del legislatore di colpire penalmente gli autori della contaminazione dei siti, sul piano della tecnica legislativa la lettura per l'interprete risulta assai problematica.

Sembra opportuno esaminare insieme le due figure criminose per ragioni sistematiche, perché esistono punti comuni evidenti: entrambe riguardano i siti inquinati; il soggetto può essere «chiunque» o «chi» in modo generale; l'evento è riferito ad un «danno» o ad un «pericolo concreto ed attuale» di inquinamento; la natura dei reati è in entrambi i casi «contravvenzionale»; la pena comminata è dell'arresto e ammenda, cioè congiunta, (con una lieve attenuazione quantitativa - a nostro avviso non coerente data la natura integrata degli inquinamenti nei siti - nella legge successiva n. 152/99); in entrambi i casi si fa riferimento alla stessa procedura per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale, cioè quella di cui all'art. 17 d.lgs. 22/97; in entrambi i casi la punibilità non esige il «dolo», ma è sufficiente la «colpa», nella forma della negligenza, imprudenza, imperizia e nella omissione delle misure tecniche doverose di prevenzione.

Il comportamento può essere «omissivo o commissivo», come si legge nell'art. 58 d.lgs. 152/99, sicché una lettura congiunta delle due norme può far dubitare della natura di «reato omissivo» attribuito all'art. 51 *bis* d.lgs. 22/97 dalla citata sentenza n. 1783/2000, imp. Pizzuti della III Sez. Penale della Corte di cassazione.

Nello stesso testo dell'art. 51 *bis* non si può ignorare l'enfasi che si dà a chi «cagiona» (quale che sia il comportamento, omissivo o commissivo) l'inquinamento ed un pericolo concreto ed attuale di esso, rispetto alla condizione «se non provvede alla bonifica»: quest'ultimo comportamento omissivo viene enunciato dopo che il legislatore ha enunciato la condotta («chiunque cagiona l'inquinamento...») e stabilito la pena («è punito»). L'art. 58, u.c. d.lgs. 152/99 enuncia la pena con riferimento sia alla condotta principale («provoca un danno od un pericolo...»), sia a quella della omissione della bonifica.

In conclusione non sembra giustificato sul piano testuale e logico la conclusione sulla natura di reato soltanto omissivo, attribuita all'art. 51 *bis* d.lgs. 22/97.

Più esattamente mentre il cagionare l'inquinamento può derivare da un comportamento commissivo od omissivo, la procedura di bonifica richiede un comportamento attivo del soggetto obbligato: la questione che si pone è se tale comportamento integri la struttura del reato o costituisca solo una causa di non punibilità.

A noi sembra più corretto ritenere che le due figure criminose esaminate sono «reati di danno o di pericolo concreto», caratterizzate dal comportamento «commissivo ed omissivo» di inquinamento ambientale: il legislatore ha inteso punire quelle forme di inquinamento non «puntuali» (di uno «scarico» o di un «abbandono» limitato di rifiuti), ma attinenti ad un «sito», cioè ad un'area.

Certamente la finalità del legislatore è quella di utilizzare lo strumento penale per ottenere la «bonifica» ad iniziativa dello stesso autore dell'inquinamento del sito ed a sue spese, ma realisticamente il procedimento *ex art. 17 d.lgs. 22/97* lascia aperta l'iniziativa delle P.A. competenti (Comuni, Province, Regioni, Stato), nel senso di provvedere di ufficio e sempre a spese dell'obbligato.

In pratica il reato sorge non per la «omessa bonifica», ma per aver «cagionato l'inquinamento»: la omessa bonifica può operare come condizione successiva di non punibilità, se l'interessato vuole evitare la sanzione penale. □

## Il «decreto di orientamento» nel settore della pesca (\*)

di FRANCESCO BRUNO

**1. Introduzione. - 2. I principi generali introdotti dall'art. 1 del decreto di orientamento nel settore della pesca e dell'acquacoltura. - 3. La nozione di imprenditore ittico. - 4. Le attività connesse a quelle di pesca. - 5. I distretti della pesca e le convenzioni. - 6. Lavoro, accelerazione delle procedure e disposizioni finanziarie nel settore della pesca. - 7. Conclusioni.**

1. - Il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, in materia di orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura è composto da dieci articoli: il primo elenca i «principi generali» delle politiche in materia di pesca e acquacoltura; gli artt. 2 e 3 introducono la definizione di imprenditore ittico e di attività connesse a quelle di pesca; gli artt. 4 e 5 prevedono l'introduzione dei distretti di pesca e delle convenzioni tra P.A. e associazioni di categoria; l'art. 6 disciplina il lavoro e l'apprendistato l'art. 7 l'accelerazione delle procedure di pagamento per l'erogazione di sovvenzioni e l'art. 8 il ricorso al credito; infine l'art. 9 indica il campo di applicazione del decreto e l'art. 10 le disposizioni finanziarie (1).

Si tratta di un primo «quadro giuridico» unitario del settore della pesca, adottato in applicazione della delega ottenuta dal governo con la l. 5 marzo 2001, n. 57.

2. - Il comma 1° dell'art. 1 elenca una serie di principi generali a cui devono attenersi le politiche in materia di pesca e acquacoltura.

La lett. a) indica i principi della sostenibilità e responsabilità verso l'ambiente e verso i consumatori. Si tratta evidentemente di riferimenti alla politica ambientale comunitaria. La sostenibilità è il «pilastro» del quinto programma comunitario di azione a favore dell'ambiente (2). È precisato nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM (2000) 20 del 26 gennaio 2000] che l'introduzione dello sviluppo economico sostenibile «significa preservare l'equilibrio generale e il valore del patrimonio naturale e adottare una prospettiva a lungo termine dei costi e dei profitti socioeconomici del consumo e della conservazione». E il Trattato di Roma (artt. 2 e 6) prevede che la Comunità debba promuovere uno sviluppo

sostenibile, integrando la conservazione degli habitat naturali con uno sviluppo economico rispettoso del territorio e della salute dei cittadini.

Dunque, la politica ambientale implica l'adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali marine e lacustri e la conversione del sistema produttivo nel settore della pesca verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini affinché sia conseguito uno sviluppo sostenibile di tale attività economica.

La responsabilità per i danni all'ambiente e alla salute dell'uomo è un principio «cardine» della politica ambientale comunitaria. Difatti, l'art. 174, par. 2 del Trattato di Roma precisa: «La politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga» (3).

Il richiamo ai principi della sostenibilità e responsabilità verso l'ambiente e i consumatori, seppur mera indicazione di principi già da tempo introdotti dal diritto comunitario, appare opportuno, poiché una efficace politica della pesca che tenga conto altresì delle esigenze ambientali non può che essere frutto anche di regole dettate dallo Stato e dagli enti locali, oltre che dalla Comunità.

La lett. b) dell'art. 1 del decreto prevede che siano prioritari gli strumenti che assicurano produzioni sicure, di qualità e ecosostenibili. Il riferimento alla sicurezza della produzione appare sostanzialmente inutile, dato che certamente non è possibile commercializzare prodotti alimentari non sicuri, ossia nocivi per l'uomo. Si ricorda al riguardo che la direttiva CE n. 99/34 ha esteso la responsabilità oggettiva

(\*) Lavoro svolto nell'ambito della convenzione tra ISMEA (Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo e alimentare) e IDAIC (Istituto di diritto agrario internazionale e comparato) per la predisposizione della banca dati «SIDA» disponibile sul sito [www.ismea.it](http://www.ismea.it).

(1) Sul decreto di orientamento nel settore pesca v. JANNARELLI, *La pesca come attività agricola*, in ADORNATO (a cura di), *Atti del convegno del Laboratorio «G. Valenti» di politiche agricole, ambientali e alimentari dell'Università di Macerata, I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?* del 21 settembre 2001, in corso di pubblicazione.

(2) Sulla nozione di «sviluppo sostenibile» v. TALACCHINI, *Diritto per la*

*natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996. La sostenibilità oscilherebbe tra due definizioni in parte non convergenti: «la prima concepisce la sostenibilità in relazione ai soggetti umani, affermando che sostenibile è lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza detrimento di quelli delle generazioni future. La seconda considera la sostenibilità in riferimento alle risorse sfruttate, indicando come sostenibile lo sviluppo che rispetta i ritmi di rinnovamento delle risorse naturali, vale a dire lo sviluppo persistente».

(3) Sui principi della politica ambientale comunitaria ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e BRUNO, *La responsabilità civile del detentore dei rifiuti: problemi interpretativi e prospettive*, in *Contratto e impresa*, 2002 n. 1.

per prodotti difettosi altresì «ai prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca» anche se non trasformati. Sembra inutile, alla luce dei già indicati principi di sostenibilità e responsabilità ambientale, anche il riferimento alla produzione ecocompatibile. L'unica novità è il riferimento nel settore della pesca alla politica di qualità, che riprende gli indirizzi già accolti nel Libro verde della Comunità, dal titolo *Sul futuro della politica comune della pesca* [COM (2001) def, 20-03-01]. Ad esempio, si legge nel Libro verde a pag. 27: «la qualità degli alimenti è una grande priorità per la comunità e nel prossimo futuro i prodotti della pesca saranno coinvolti nel processo di revisione della legislazione comunitaria in materia alimentare attualmente in corso, inteso a fissare per i prodotti alimentari gli standard più elevati possibili» (4).

La lett. c) dispone che le opportunità occupazionali devono promuoversi attraverso l'incentivazione della multifunzionalità. Sembrerebbe che il legislatore delegato abbia confuso la multifunzionalità, caratteristica ormai acquisita dall'azienda agricola, con la pluriattività. Invero, l'agricoltura è multifunzionale quando produce beni non destinati al mercato, o quantomeno beni che è irrilevante se siano destinati al mercato, assumendo rilevanza non il prodotto finale, bensì il produrre, considerato quale servizio di tutela del paesaggio rurale, delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli e, con ancora maggiore evidenza, di mantenimento e miglioramento della stabilità ecologica delle foreste. Non ci sembra che la pesca possa considerarsi multifunzionale; anzi la cattura dei pesci non è certamente un servizio ambientale alla collettività. È possibile, invece, che l'imprenditore pescatore eserciti attività diverse collegate alla pesca (ad esempio, pulizia dei fondali o dei litoranei). Il legislatore, confondendo i termini, ha inteso evidentemente incentivare tale pluriattività nell'azienda del pescatore, proprio per l'importanza economica, e dunque di «opportunità occupazionali», che rivestono ora tali attività (5).

Alle lettere d), e) e f) si precisa che le politiche in materia di pesca e acquacoltura si avvalgono: degli strumenti di concertazione fra lo Stato, le regioni, le associazioni di categoria e le organizzazioni sociali; della consultazione di tutti gli altri soggetti associativi interessati al settore, incluse le organizzazioni non governative (6); della ricerca scientifica nella definizione delle regole tecniche di accesso alle risorse biologiche e nella definizione degli indicatori di sostenibilità.

Infine, il comma 2° dell'art. 1 del decreto prevede che «lo Stato e le regioni garantiscono la piena coesione delle politiche in materia di pesca ed acquacoltura nel rispetto degli orientamenti e degli indirizzi di competenza dell'Unione Europea». Si tratta di un richiamo assolutamente superfluo e improprio, giacché non era certo necessario precisare che occorre rispettare le norme comunitarie (7).

**3.** - L'art. 2 del decreto n. 226/01, introduce la figura dell'imprenditore ittico, che viene equiparato, ai fini della

disciplina giuridica, all'imprenditore agricolo, fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge. È tale colui che «esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci nonché le attività a queste connesse, ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici».

Fino ad ora l'imprenditore che esercitava attività di cattura e di raccolta dei pesci nei fiumi, nei laghi e nel mare era considerato per il sistema giuridico italiano imprenditore commerciale (con tutte le conseguenze, ad esempio, ai fini fiscali e previdenziali), mentre i prodotti della pesca erano e sono compresi tra i prodotti agricoli per la Comunità Europea, la quale ha istituito una organizzazione comune di mercato per il settore della pesca sostenuta da un apposito strumento finanziario, lo SFOP (Strumento finanziario di orientamento per la pesca) (8).

La nozione di imprenditore ittico comporta alcuni problemi interpretativi. Innanzitutto, in merito all'oggetto dell'attività di cattura o raccolta, ossia gli «organismi acquatici». Difatti, in tale locuzione sembrerebbero poter rientrare oltre ai pesci, ai molluschi ed ai crostacei, altresì le alghe, le spugne e i coralli, così includendo nella categoria privilegiata anche soggetti non esposti ai rischi che normalmente connotano l'attività di pesca tradizionale.

Inoltre, appare esservi una incongruenza nella norma, poiché per un verso si equipara l'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, per l'altro si precisa che al primo «si applicano le disposizioni della vigente normativa in materia di iscrizioni, abilitazioni e autorizzazioni», così implicitamente costringendo l'imprenditore pescatore a mantenere il regime ordinario di iscrizione delle imprese commerciali.

Tra l'altro, l'art. 2 del decreto in esame precisa al 4° comma che «ai soggetti che svolgono attività di acquacoltura si applica la legge 5 febbraio 1992, n. 102». Tale norma disciplinava l'attività di allevamento di pesci, ma ora è da considerarsi implicitamente abrogata dall'introduzione del nuovo art. 2135 c.c., previsto nel d.lgs. n. 228/2001 (decreto di orientamento del settore agricolo) (9), che include espressamente tra gli imprenditori agricoli coloro che esercitano «attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine». Sicché, il riferimento, tra l'altro inutile, potrebbe essere letto come un rinvio all'attuale norma di riferimento in tema di acquacoltura, cioè l'art. 2135 c.c. (10).

**4.** - L'art. 2, comma 1°, del decreto 226/01 prevede che l'imprenditore ittico possa esercitare attività connesse alla cattura o alla raccolta degli animali acquatici «ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici».

(4) Sul commercio e la qualità delle produzioni agro-alimentari la letteratura è vastissima. Si segnalano, per tutti: GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, IV ed., Torino, 2001, cap. VII; COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2001, capp. IV e V; ROOK BASILE, *Il mercato dei prodotti agricoli*, in questa Riv., 2001, 603; ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano, 2000.

(5) Sulla multifunzionalità v. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, I, 419, 440.

(6) D'altronde, come ha evidenziato ADORNATO, *L'angelus novus della rappresentanza agricola*, in *La questione agraria*, 2001, n. 4, 144, «la stessa categoria della multifunzionalità, verosimilmente, impone un diverso modello organizzativo e nuove modalità di concertazione tra potere pubblico e soggetti privati».

(7) Come già evidenziato da COSTATO nel *Commento all'art. 1 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 677.

(8) Sulla politica comune della pesca (PCP) v. GALLIZOLI, *Il settore della pesca nel Trattato di Roma. Punti in comune e differenze sostanziali con la politica agricola comune*, in Atti del convegno IDAIC «40 anni di diritto agrario comunitario», Milano, 1999.

(9) Sulla nuova nozione di imprenditore agricolo v. i commenti di GERMANÒ *L'impresa agricola*, in questa Riv., 2001, 504 e in *Manuale di diritto agrario* cit. e di CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 724. Sulle prospettive dei settori agricolo, forestale e della pesca dopo i decreti di orientamento v. COSTATO, *I confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento*, in ADORNATO (a cura di), Atti del convegno del Laboratorio «G. Valenti» di politiche agricole, ambientali e alimentari dell'Università di Macerata cit.

(10) In tal senso ci sembrano altresì le considerazioni di GIROLAMI nel *Commento all'art. 2 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 688.

L'art. 3 individua diverse categorie di attività astrattamente idonee ad essere qualificate come connesse alle attività «essenzialmente ittiche», purché non siano prevalenti rispetto a queste ultime e siano «effettuate mediante l'utilizzazione prevalente di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata». Tali attività sono: imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, sinteticamente denominato pescaturismo; attività di ospitalità, di ristorazione, di servizi, ricreative, culturali finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca, valorizzando gli aspetti socio-culturali del mondo dei pescatori, esercitata da pescatori professionisti singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o struttura nella disponibilità dell'imprenditore, sinteticamente denominate ittiturismo; la prima lavorazione dei prodotti del mare, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione al dettaglio ed all'ingrosso, nonché le attività di promozione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prevalentemente i prodotti della propria attività.

Sia per le attività di gestione attiva dell'ambiente marino e locustre, previste dall'art. 2, 1° comma del decreto, come ad esempio la pulizia di fondali o il ripopolamento delle coste, sia per le tre attività espressamente menzionate nell'art. 3, sono richiesti i requisiti insiti nella stessa nozione di connessione, già delineati dalla dottrina per identificare le attività connesse all'impresa agricola: la unisoggettività, ossia attività principale e attività connessa devono essere esercitate dal medesimo soggetto; la uniazionalità, cioè si devono svolgere nella stessa azienda; prevalenza dell'attività principale di cattura o raccolta degli organismi acquatici rispetto all'attività connessa. Difatti, la formula utilizzata dal legislatore delegato per le attività connesse alla pesca sembra indicare, analogamente a quanto accade con la formula utilizzata per identificare le attività connesse nel settore agricolo, «che lo stretto collegamento non è tra due attività poste sullo stesso piano, ma fra attività che si distinguono per essere, una, la principale e, l'altra, la secondaria, ovvero accessoria e collaterale» (11). Tuttavia, qualche difficoltà in sede di interpretazione sorgerà certamente, soprattutto perché il legislatore non ha chiarito con quale criterio si debba «misurare» la prevalenza dell'attività essenzialmente ittica nei confronti di quella connessa.

Esclusivamente per le attività connesse previste nell'art. 3, è previsto che vi sia un utilizzo prevalente di prodotti derivanti dall'attività principale di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata. Sicché, nel caso di erogazione di servizi ambientali, attività prevista nell'art. 2, 1° comma del decreto, l'imprenditore ittico potrebbe (e non può essere altrimenti) utilizzare prevalentemente attrezzature che normalmente non impiega per la cattura e la raccolta dei pesci. Invece, ad esempio, nel pescaturismo l'imprenditore ittico dovrà utilizzare per la sua attività di ristorazione prevalentemente il pesce oggetto della sua attività di raccolta e cattura (12).

5. - All'art. 4 del decreto sono definiti i distretti di pesca: «al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse bio-

logiche, in attuazione del principio di sostenibilità, è prevista l'istituzione di distretti di pesca. Sono considerati distretti di pesca le aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico». I distretti della pesca, a differenza dei distretti rurali e agroalimentari previsti dall'art. 13 del decreto nel settore agricolo, sono istituiti con decreto del MIPAF di concerto con il Ministero dell'ambiente, su proposta dalle Regioni e sentite le associazioni nazionali di categoria (13).

Inoltre, l'art. 5 del decreto di orientamento sul settore della pesca prevede uno strumento convenzionale che in realtà appare avere la stessa funzione del contratto di collaborazione tra P.A. e imprenditori agricoli introdotto dall'art. 14 del decreto di orientamento del settore agricolo: il MIPAF, e le Regioni per la parte di propria competenza, possono stipulare con le associazioni nazionali di categoria convenzioni aventi ad oggetto: «a) promozione delle vocazioni produttive degli ecosistemi acquatici attraverso l'applicazione di tecnologie ecosostenibili; b) tutela e valorizzazione delle tradizioni alimentari locali, dei prodotti tipici, biologici e di qualità anche attraverso l'istituzione di consorzi volontari per la tutela del pesce di qualità; c) messa a punto di sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agroalimentari ittiche; d) riduzione dei tempi procedurali e delle attività documentali nel quadro della semplificazione amministrativa e del miglioramento dei rapporti fra operatori del settore e pubblica amministrazione secondo i principi e gli orientamenti normativi in vigore» (14).

6. - Con l'art. 6 del decreto 226/01 si prevede un'azione per favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani nel settore della pesca. Con atto di indirizzo e coordinamento, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali e del Ministro del lavoro, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e con il parere delle organizzazioni professionali e sindacali, sono disciplinati gli strumenti per favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani nel settore della pesca.

I criteri su cui deve basarsi la misura a favore dell'occupazione giovanile sono: a) favorire lo sviluppo occupazionale in correlazione al contenimento del costo del lavoro; b) favorire la formazione professionale e l'ingresso dei giovani nel lavoro attraverso la promozione dell'apprendistato e della formazione-lavoro.

La rubrica dell'art. 7 del decreto è intitolata «Accelerazione delle procedure». Si ricorda brevemente che il reg. CEE n. 2052/88 ha introdotto lo SFOP, ossia lo strumento finanziario di orientamento della pesca, e il reg. CE 2080/93, che reca disposizioni di applicazione del reg. 2052/88, ha previsto e attuato gli interventi. Ora sia il reg. 2052/88, sia il reg. 2080/93 sono stati abrogati e sostituiti rispettivamente dal reg. 1260/99 e dal reg. 1263/99 che costituiscono il nuovo quadro giuridico comunitario di riferimento nel settore della pesca.

Il 1° comma dell'art. 7 dispone che «al fine di assicurare la più idonea realizzazione delle misure previste dal regolamento CE n. 2080/93 del Consiglio e garantire la efficacia della spesa relativa, il Ministero delle politiche agricole e forestali provvede, entro il 30 giugno 2002, alla definizione del procedimento di liquidazione delle istanze relative alle

(11) GERMANÒ *Manuale di diritto agrario* cit., 103.

(12) Sulle attività connesse alla pesca v. BOLOGNINI, *Commento all'art. 3 d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 226, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 688.

(13) Sui distretti v. SGARBANTI, *Commento agli artt. 14 e 15 d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 228, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001; MASINI, *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2001, 577.

(14) Sui contratti territoriali v. SGARBANTI, *op. cit.*; ALBISINNI, *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2001, 565; BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e dell'ambiente*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2001, 588; Id., *Regole convenzionali tra globale e locale: gli accordi sugli OGM e i contratti territoriali*, in ADORNATO (a cura di), *Atti del convegno del Laboratorio «G. Valenti» di politiche agricole, ambientali e alimentari dell'Università di Macerata* cit.



unità di flotta oceanica – approvate dal comitato *ex* articolo 23 della legge 17 febbraio 1982, n. 41 entro il 31 dicembre 1999 – a valere sulle disponibilità finanziarie della delibera CIPE 30 giugno 1999». In altre parole, i ritardi nei pagamenti da parte della P.A. hanno indotto il legislatore delegato a cercare di accelerare i finanziamenti previsti nelle menzionate norme. Così, al 2° comma dell'art. 7 si prevede che il MIPAF attui «l'accelerazione delle procedure di verifica e liquidazione avvalendosi degli istituti specializzati nel settore in materia economica, che abbiano svolto attività di assistenza tecnica all'amministrazione».

Il 3° comma dell'art. 7 dispone invece che «entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto si provvede alla revisione delle norme relative agli obblighi previsti per la verifica delle cassette medicinali, al collaudo della stazione radiotelefonica VHF, ai canoni speciali per l'abbonamento alle diffusioni televisive per apparecchi stabilmente installati a bordo con invarianza di oneri per la finanza pubblica, e si stabiliscono i criteri affinché la visita medica di imbarco, integrata dagli esami necessari, possa sostituire la visita per il conseguimento del libretto sanitario e la visita prevista dal decreto legislativo n. 271 del 1999 ai fini della sicurezza del lavoro».

L'ultimo comma dell'art. 7 introduce piuttosto una sorta di sanatoria per le pratiche che si riferiscono all'art. 22 del reg. CEE 4028/86. Tale disposizione prevede che «gli Stati membri possono concedere un premio di fermo o un premio di arresto definitivo per operazioni di arresto temporaneo o definitivo dell'attività di talune navi da pesca». E il 4° comma dell'art. 7 dispone che «il Ministero delle politiche agricole e forestali provvede alla definizione del contenzioso relativo alle pratiche di fermo definitivo di cui ai regolamenti CEE 4028/86 e 2080/93, riconoscendo e liquidando il premio nella misura complessiva del 70 per cento sulla base della situazione di fatto esistente all'atto del provvedimento di ammissione ed a cancellare le unità dall'archivio delle licenze di pesca». In sostanza, al contributo comunitario è collegata una procedura di accertamento della realizzazione del fermo che ha dato origine ad un ampio con-

tenzioso. Adesso si riconosce e si liquidava il premio a tutti i pescatori solo sulla base della situazione di fatto esistente nel momento in cui è stato emanato il provvedimento di ammissione al contributo.

Infine, l'art. 8 del decreto nel settore della pesca provvede, «al fine di consentire alle imprese ed alle cooperative operanti nel settore della pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse, un più agevole ricorso al credito, alla (...) «ricapitalizzazione» dei Consorzi di garanzia collettiva fidi, istituiti ai sensi dell'art. 17 della legge 28 agosto 1989, n. 302 ed alla copertura dei piani di ristrutturazione aziendale previsti dalla l. n. 41/82». E lo strumento utilizzato per tale ricapitalizzazione dei Consorzi di garanzia collettiva fidi e per la copertura dei piani di ristrutturazione è l'estensione dell'ambito di operatività del Fondo centrale per il credito peschereccio, ovviamente nei limiti della dotazione finanziaria assegnata al MIPAF.

7. - Come già evidenziato, i decreti di orientamento del maggio 2001 equiparano l'attività di pesca all'attività agricola, consentendo di «superare la schizofrenia tra legislazione comunitaria e nazionale» (15). E tale equiparazione appare giustificata dalla stessa natura delle due attività. Ambedue sono strettamente collegate con l'ambiente (rurale e marino) e sia nella pesca, sia nell'agricoltura si producono beni prevalentemente destinati al mercato alimentare. Sicché, l'erogazione di risorse in entrambi i settori è finalizzata a garantire la salubrità dei prodotti per tutelare la salute dei cittadini e a conservare le risorse naturali. A causa di questa doppia vocazione alimentare e ambientale dei settori agricolo e della pesca, il legislatore nazionale ha introdotto nuove nozioni di impresa agricola e impresa ittica, che tengano conto per un verso delle specifiche esigenze del mercato dell'alimentazione, e per l'altro delle particolari caratteristiche territoriali delle attività. E sono stati previsti nuovi strumenti, esclusivi di tali settori, quali i contratti territoriali o i distretti di pesca, rurali e agroalimentari. In conclusione, potrebbe estendersi anche all'impresa ittica quanto già autorevolmente evidenziato per il settore primario (16): ormai lo spartiacque dell'attività di pesca si muove lungo il crinale del binomio pesca-mercato/pesca-territorio. □

(15) ADORNATO, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*, introduzione, in Atti del convegno del laboratorio «G. Valenti» di politiche agricole, ambientali e alimentari dell'Università di Macerata cit.

(16) ADORNATO, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*, cit. «Nell'area

post-moderna dell'economia, lo spartiacque dell'attività agricola si muove, più che sul tradizionale binario agricoltura-produzione/agricoltura-protezione, lungo il crinale del binomio agricoltura-mercato/agricoltura-territorio».

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

## I

Corte costituzionale - 16-5-2002, n. 197 - Ruperto, pres.; Contri, est. - Milani Smaniotto c. Inps.

**Previdenza sociale - Maternità (tutela della) - Lavoratrici agricole autonome - Indennità di maternità nel periodo di gravidanza e puerperio - Parto in data anticipata - Corrispondenza della indennità giornaliera anche per il periodo non goduto prima del parto, per la durata complessiva di cinque mesi - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento tra parto prematuro e parto a termine, nonché mancata tutela della maternità e del minore - Obbligo di opzione ermeneutica conforme alla Costituzione e all'evoluzione del sistema normativo - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

*Non è fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 29 dicembre 1987, n. 546 (Indennità di maternità per le lavoratrici autonome), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 31 Cost., dal Tribunale di Treviso con ordinanza emessa il 9 ottobre 2000 (1).*

## II

Cass. Sez. Lav. - 5-3-2001, n. 3192 - De Musis, pres.; Stile, est.; Matera, P.M. (conf.) - Inps (avv. Cerioni e Gigante) c. Stramaccioni (avv. Pirami e Rizzo). (Cassa e decide nel merito Trib. Perugia 15 dicembre 1997)

**Previdenza sociale - Maternità (tutela della) - Lavoratrici agricole autonome - Indennità giornaliera di maternità - Presupposti - Iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti - Necessità.**

*La concessione alle coltivatrici dirette dell'indennità giornaliera di maternità, prevista dall'art. 1 l. 29 dicembre 1987, n. 546, presuppone che al momento in cui si verifica l'evento indennizzabile la lavoratrice risulti iscritta negli elenchi dei coltivatori diretti, posto che la costituzione del rapporto previdenziale avviene solo con l'iscrizione negli appositi elenchi di categoria, ai sensi dell'art. 11 legge n. 9 del 1963, come modificato dall'art. 63 legge n. 153 del 1969 (2).*

## I

(Omissis)

1. - Il Tribunale di Treviso dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della l. 29 dicembre 1987, n. 546 (Indennità di maternità per le lavoratrici autonome), nella parte in cui non prevede che, qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta, l'indennità giornaliera sia corrisposta, oltre che per i tre mesi successivi alla data effettiva del parto, anche per il periodo non goduto prima del parto, fino al raggiungimento della durata complessiva di mesi cinque.

Tale norma, ad avviso del giudice *a quo*, darebbe luogo ad una disparità di trattamento tra le coltivatrici dirette che partoriscono prematuramente e quelle che partoriscono a termine; sussisterebbe, inoltre, un contrasto con l'art. 31 della Costituzione, che impone la protezione della maternità e del minore, anche con misure economiche.

2. - La questione è infondata, nei sensi di seguito precisati.

3. - Il legislatore, con la legge n. 546 del 1987, ha riconosciuto alle lavoratrici autonome il diritto al trattamento di maternità per i

medesimi periodi di gravidanza e puerperio nei quali l'indennità è corrisposta alle lavoratrici subordinate, e precisamente per i due mesi antecedenti la data presunta del parto e per i tre mesi successivi alla data effettiva del parto.

Nell'ipotesi di parto prematuro, mentre per le lavoratrici subordinate è stata prevista dall'art. 11 della l. 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città) la possibilità che «i giorni non goduti di astensione obbligatoria prima del parto vengono aggiunti al periodo di astensione obbligatoria dopo il parto», analoga disposizione, come osservano sia il giudice rimettente che l'Inps, non è stata emanata in relazione alle lavoratrici autonome.

Una siffatta disposizione è ora contenuta nell'art. 68 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della l. 8 marzo 2000, n. 53), il quale, eliminando il riferimento sia alla data presunta del parto che a quella effettiva, attribuisce l'indennità «per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa». Onde, attualmente, nell'ipotesi di parto prematuro, l'indennità è comunque, corrisposta per complessivi cinque mesi, indipendentemente dalla durata della gestazione.

Benché la citata norma, entrata in vigore dopo la pronuncia della ordinanza di rimessione, non possa trovare diretta applicazione nel giudizio *a quo*, tuttavia essa obbliga l'interprete ad una opzione ermeneutica conforme all'evoluzione del sistema normativo.

Tale evoluzione si pone del resto in continuità con i principi ripetutamente affermati da questa Corte in ordine alla tutela della maternità. Si è infatti più volte osservato che gli interventi legislativi succedutisi in materia attestano come il fondamento della protezione sia ormai ricondotto alla maternità in quanto tale e non più, come in passato, solo in quanto collegata allo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato (da ultimo, sentenza n. 405 del 2001); ed inoltre che le differenti modalità del trattamento di maternità possono trovare giustificazione solo nella specificità delle situazioni lavorative, identico essendo il bene da tutelare (sentenza n. 361 del 2000). Infatti, l'indennità di maternità, pur se diversamente disciplinata in relazione alle differenti attività lavorative ed in ragione delle peculiarità proprie di ciascuna categoria di lavoratrici, assolve sempre alla medesima duplice funzione, che consiste nel tutelare la salute della donna e del bambino ed evitare che alla maternità si colleghi uno stato di bisogno o più semplicemente una diminuzione del tenore di vita (tra le tante, si vedano le sentenze n. 310 del 1999 e n. 3 del 1998).

Con particolare riferimento alle lavoratrici autonome e alle libere professioniste, si è poi affermato che la corresponsione dell'indennità di maternità non è collegata all'effettiva astensione dal lavoro, non potendo sussistere un obbligo in tal senso, in considerazione delle modalità di svolgimento di tale attività lavorativa, rimesse alla determinazione della donna.

L'applicazione di tali principi obbliga quindi ad interpretare la denunciata norma nel senso, conforme a Costituzione, che l'indennità spetta in ogni caso per la durata complessiva di mesi cinque. (Omissis)

## II

(Omissis)

Va preliminarmente disposta la riunione del ricorso principale e di quello incidentale, trattandosi di impugnazioni avverso la medesima sentenza (art. 335 c.p.c.).

Con l'unico motivo, il ricorrente Istituto denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 6 della l. 29 dicembre 1987, n. 546, dell'art. 11 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 come modificato dall'art. 63 della l. 30 aprile 1969, n. 153, del combinato disposto

degli artt. 1886 e 1895 c.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché carenza e contraddittorietà di motivazione in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.

In particolare, l'Inps si duole che il Tribunale di Perugia, violando le norme di cui sopra e motivando inadeguatamente il proprio convincimento, abbia ritenuto che, ai fini del trattamento previdenziale, la iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli abbia efficacia retroattiva nel senso che essa debba farsi risalire al momento in cui concorrono i presupposti per conseguirla, anche se la relativa domanda sia successiva all'evento di cui si chiede tutela.

Il motivo è fondato, nei termini che seguono.

Giova premettere – come del resto è stato ribadito, anche di recente, da questa Corte (Cass. Sez. Un. 17 novembre 2000, n. 1186) – che il rapporto giuridico assicurativo nei confronti dell'ente previdenziale sorge – di regola – come diretta conseguenza di una attività di lavoro, subordinata od autonoma, svolta da un determinato soggetto. Talvolta, tuttavia, per la nascita del rapporto, la legge esige la presenza di ulteriori presupposti, come avviene quando sono richiesti o l'iscrizione dell'interessato in determinati albi o registri o il trovarsi un soggetto in un particolare rapporto familiare con colui che svolge l'attività: in questi casi la nascita del rapporto giuridico previdenziale è subordinata all'esistenza, oltre che dell'indefettibile elemento costituito dallo svolgimento di una attività lavorativa, anche di altri elementi, anch'essi necessari.

Quando ricorrono tutti questi presupposti e, inoltre, nel momento in cui si verifica l'evento protetto, l'ente è obbligato ad erogare la prestazione prevista dalla legge. Il che significa che l'obbligo dell'assicuratore, al verificarsi dell'evento protetto, è condizionato dall'esistenza o dell'unico presupposto – lo svolgimento di un'attività di lavoro, autonoma o subordinata – o di tutti i presupposti previsti dalla legge, il primo dei quali, la prestazione lavorativa, rimane elemento essenziale per il sorgere della complessa fattispecie.

Inoltre – come rimarcato dalla Corte costituzionale (sent. n. 87/1970) e avallato da questa Corte (Cass. Sez. Un. n. 1186/2000 cit.) –, il fatto che la legge talvolta pretenda l'esistenza di altri presupposti, oltre quello essenziale, non implica la menomazione del principio dell'automaticità delle prestazioni – il quale deve essere inteso nel senso che, quando esiste un'attività lavorativa, l'ente assicuratore è tenuto all'adempimento delle prestazioni previdenziali anche in mancanza dell'avvenuto versamento dei contributi –, dato che, qualora dalla legge sia prevista, per il sorgere del rapporto assicurativo, una fattispecie complessa, al principio in questione deve farsi riferimento ogni qualvolta vengano in essere tutti gli elementi che compongono la fattispecie e non solo quello costituito dallo svolgimento dell'attività lavorativa.

Tale ultima evenienza si verifica nell'ambito del lavoro autonomo, e segnatamente per i coltivatori diretti, il cui rapporto previdenziale non si costituisce nel momento in cui viene ad esistere una posizione lavorativa astrattamente idonea a legittimare l'iscrizione nell'elenco professionale, occorrendo invece necessariamente l'effettiva iscrizione nello stesso.

Al riguardo la giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di precisare che il rapporto assicurativo di un coltivatore diretto con l'Inps non viene in essere per il mero svolgimento dell'attività agricola, bensì in virtù di un accertamento che è devoluto in via esclusiva ad un ente pubblico distinto dal suddetto Istituto, ossia al Servizio contributi agricoli unificati, in base ad un'apposita procedura prevista dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9 (Cass. 24 maggio 1986, n. 3518; Cass. 24 maggio 1986, n. 3517).

Da ciò consegue che l'iscrizione negli elenchi è elemento integrativo della fattispecie occorrente per la nascita del rapporto previdenziale, restando priva di efficacia diretta, se non sotto il profilo sanzionatorio della inosservanza degli obblighi imposti dalla legge (artt. 25 e 26 l. 9 gennaio 1963, n. 9), la sussistenza non accertata secondo le procedure previste di una posizione astrattamente legittimante la suddetta iscrizione.

Ciò trova preciso fondamento nella normativa di settore, per la quale il requisito dell'assicurazione per i coltivatori diretti si consegue con la pubblicazione degli appositi elenchi, quinquennali, nella cui vigenza sono compilati per ciascun anno, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di competenza, elenchi di variazione e suppletivi relativi ad anni decorsi (art. 11 legge 9 gennaio 1963, n. 9, modificato dall'art. 63 della l. 30 aprile 1969, n. 153). Tant'è che, per quanto attiene alle prestazioni di malattia, al fine di non pregiudicarne la fruizione, il settimo comma dell'art. 11, ora citato, prevede la possibilità di ottenere l'iscrizione in via

d'urgenza, secondo quanto ancor oggi stabilito per i lavoratori agricoli dipendenti, ai sensi dell'art. 4, quarto comma, del d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212.

E non è dubbio che la necessità ravvisata dal legislatore dell'applicazione ai coltivatori diretti della possibilità di ottenere il c.d. certificato d'urgenza, sì che nelle more della formazione degli elenchi gli effetti dell'iscrizione possono essere anticipati con l'esibizione di detto certificato, attestante il diritto all'iscrizione negli elenchi dell'anno in corso, con conseguente ammissione alle prestazioni previdenziali dalla data di rilascio del certificato stesso (v., però, ora Corte cost. 10 novembre 1995, n. 483, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 4, quarto comma, del d.lgs. lgt. n. 212 del 1946, nella parte in cui prevede che l'ammissione alle prestazioni economiche di malattia decorre dalla data del rilascio del certificato anziché dalla data della domanda del medesimo), costituisce una conferma, di evidente valore sistematico ed interpretativo, del significato da attribuirsi agli elenchi di categoria.

Trattandosi infatti di prestazioni temporanee, la cui soddisfazione non è apparsa al legislatore rinviabile fino alla pubblicazione degli elenchi, è stato per l'appunto individuato uno strumento che fosse in grado di anticiparne gli effetti.

Il che avalla la tesi secondo cui la pubblicazione degli elenchi si pone – fatta salva tale limitata anticipazione – come presupposto necessario ai fini del godimento delle prestazioni.

Tanto chiarito, per quanto concerne, più specificamente, la pretesa economica in oggetto, va richiamata la l. 29 dicembre 1987, n. 546, che all'art. 1 ha stabilito la corresponsione di una indennità giornaliera per i periodi di gravidanza e puerperio, a decorrere dal 1° gennaio 1988, anche nei confronti delle lavoratrici autonome, tra cui, espressamente, le coltivatrici dirette – per le quali l'art. 23 della l. 30 dicembre 1971 si limitava a prevedere, in caso di parto o aborto, la sola corresponsione, *una tantum*, di un assegno dell'importo di lire 50.000, peraltro mai rivalutato –, mentre il successivo art. 6 fa riferimento alle lavoratrici iscritte ai fini dell'assicurazione generale obbligatoria e, come tali, inserite negli appositi elenchi.

Ne discende che i criteri generali sopra illustrati, previsti per l'assicurazione pensionistica e di malattia dei coltivatori diretti, fondati sulla iscrizione negli elenchi di categoria, devono essere ritenuti operanti anche in relazione all'assicurazione di maternità delle coltivatrici dirette.

È con riguardo al momento dell'iscrizione, ovvero – secondo un criterio interpretativo costituzionalmente corretto (Corte cost. n. 483/95) – al momento della richiesta di iscrizione, che andava, quindi, accertata dal Giudice *a quo* la preesistenza o meno dell'evento tutelato, ai fini del riconoscimento delle prestazioni.

Nel caso in esame – come è pacifico tra le parti e ritenuto dalla sentenza impugnata – l'evento assicurato, cioè l'inizio del periodo indennizzabile, si è verificato il 19 settembre 1993, mentre la richiesta di iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti è stata presentata dalla Stramaccioni il 22 ottobre 1993.

Ne deriva che alla predetta data del 19 settembre 1993 non si era ancora instaurato il rapporto previdenziale tra la Stramaccioni e l'Istituto ricorrente, in quanto non era stata ancora presentata la domanda di iscrizione negli elenchi.

La stessa non poteva quindi vantare alcun diritto alla prestazione di maternità, successivamente richiesta in data 7 maggio 1994.

Tale conclusione risulta confortata dall'orientamento della Corte costituzionale che, proprio con riferimento alla certificazione prevista dal citato art. 4 del d.lgs. lgt. n. 212 del 1946 ha affermato che i fatti o gli atti costitutivi di uno *status* o di una qualità delle persone (come quella di bracciante agricolo) non attingono rilevanza giuridica se non per il tramite di un atto formale, iscrizione in pubblici registri, albi, elenchi ecc. che li rende legalmente certi. L'atto di certificazione pubblica ha una rilevanza di diritto sostanziale, e precisamente una funzione di qualificazione giuridica, che determina il momento in cui la fattispecie dello *status* o della qualità personale acquista efficacia, almeno in ordine agli effetti nei confronti dei terzi (Corte cost. 10 novembre 1995, n. 483).

In questa sentenza di cui si è fatto sopra cenno, emessa in favore di una lavoratrice agricola subordinata, la Corte ha ritenuto la illegittimità dell'art. 4, quarto comma, del d.l. 9 aprile 1946, n. 212, nella parte in cui faceva decorrere gli effetti del certificato d'urgenza dalla data del rilascio, piuttosto che da quella della sua richiesta, facendo così gravare illegittimamente sul lavoratore eventuali ritardi della pubblica amministrazione.

Ciò perché – soggiunge la Corte costituzionale – spetta all'interessato nel momento in cui abbia maturato i prescritti requi-

siti richiedere «senza indugio» la certificazione al fine di poter fruire delle prestazioni previdenziali.

Diversamente – conclude la Corte – l'INPS «sarebbe esposto al pericolo di frodi se fosse consentito procrastinare la domanda del certificato al tempo successivo al decorso della malattia, in contraddizione col presupposto dell'urgenza che giustifica la domanda».

Né tale conclusione può ritenersi contraddittoria – così come ritenuto dal Tribunale di Perugia –, in quanto da una parte si negherebbero le prestazioni e dall'altra si pretenderebbe il versamento dei contributi, tenuto conto che, nel caso di specie, il diritto all'iscrizione è stato attestato nella certificazione rilasciata dallo SCAU con decorrenza retroattiva e cioè dall'anno 1993 e risultano pagati dalla Stramaccioni i relativi contributi.

Al riguardo occorre considerare, per un verso, che tale situazione trova ampia giustificazione sulla base dell'illustrato meccanismo previsto dalla normativa vigente ed è addebitabile esclusivamente all'inadempienza al dovere-onere di tempestiva denuncia da parte dei soggetti interessati circa l'insorgenza dei presupposti di legge per l'assicurazione obbligatoria; per altro verso, che – come questa Corte ha avuto modo di affermare – il sistema di sicurezza sociale, secondo la Costituzione e le leggi ordinarie, non consente di configurare alcuna relazione sinallagmatica tra contributi e prestazioni, atteso che l'obbligazione contributiva è imposta unicamente per la soddisfazione di un interesse pubblico (cfr. Cass. 27 luglio 1996, n. 6798), tanto che parte della dottrina si preoccupa di tenere ben distinto il momento del pagamento dei contributi da quello della corresponsione delle prestazioni.

Appare quindi coerente con il sistema la non corrispondenza tra versamento dei contributi e diritto alle prestazioni che, in base al nostro ordinamento giuridico, è legato, di regola, alla compresenza di molteplici requisiti.

In conclusione, deve affermarsi che il rapporto previdenziale, nell'ambito del lavoro autonomo e, segnatamente, per i coltivatori diretti, anche in relazione all'assicurazione di maternità, non si instaura automaticamente nel momento in cui viene ad esistenza una posizione lavorativa astrattamente idonea a legittimare l'iscrizione nell'elenco professionale, occorrendo invece necessariamente l'effettiva iscrizione nello stesso. Tale iscrizione, ove effettuata dalla competente autorità amministrativa con effetto retroattivo, comporta per l'interessato l'obbligo del versamento dei contributi unitamente alle relative sanzioni (artt. 25, 26 e 27 l. 9 gennaio 1963, n. 9), ma non il diritto alle prestazioni.

Pertanto, il diritto delle coltivatrici dirette alle indennità giornaliera previste dall'art. 1 della l. 29 dicembre 1987, n. 456 sussiste quando la richiesta di iscrizione allo SCAU sia antecedente al verificarsi dell'evento indennizzabile. Tale iscrizione o, comunque, la richiesta di rilascio del certificato di urgenza, condizionano solo la possibilità di far valere il diritto stesso; ne consegue che detto diritto può essere esercitato solo per il periodo successivo a tale richiesta, ancorché l'iscrizione negli elenchi avvenga con effetto retroattivo e con il conseguente obbligo del versamento dei contributi per il periodo precedente.

Né appare ostativo a tale conclusione la decisione, richiamata dalla resistente, della Corte cost. (sent. n. 310 del 16 luglio 1999), che, nel dichiarare la incostituzionalità dell'art. 18 legge Sicilia 1° settembre 1993, n. 25, nella parte in cui non prevede l'applicabilità alle lavoratrici madri, impegnate nei lavori socialmente utili e di utilità collettiva ivi previsti, dell'art. 15 l. 30 dicembre 1971, n. 1204, ha posto in risalto che «la incontestabile discrezionalità di cui gode il legislatore in materia previdenziale ed assistenziale incontra dei limiti, specialmente riguardo a provvidenze che non hanno soltanto carattere patrimoniale, ma rappresentano soprattutto forme di tutela di una condizione personale (quale la maternità), che trova una peculiare considerazione costituzionale».

Trattasi – come è evidente – di una situazione del tutto diversa da quella in esame, nella quale l'indennità di maternità era negata in radice dalla legislazione regionale siciliana; ciò che di

certo non può fondatamente sostenersi in relazione alle coltivatrici dirette.

Neppure appare pertinente al caso in esame il richiamo della resistente alla sentenza di questa Corte n. 6721 del 1° luglio 1999, la quale, lungi dall'avallare il proprio assunto, da un lato, si riferisce ai «braccianti agricoli» e non anche ai «coltivatori diretti», dall'altro chiarisce che per le assicurate di ogni settore, compreso quello agricolo, la erogazione delle indennità avviene indipendentemente dall'effettivo pagamento dei contributi e dell'anzianità assicurativa, ma non indipendentemente dalla costituzione del rapporto assicurativo, - «solo in virtù del quale sorge a carico dell'Istituto previdenziale l'obbligo della prestazione» -, il quale avviene, in forza della «iscrizione ... negli appositi elenchi nominativi».

Piuttosto è da osservare che l'art. 13 del d.p.r. 25 novembre 1976, n. 1026 prevede il riconoscimento della indennità di maternità indipendentemente dalla data di pubblicazione dell'elenco o del rilascio del certificato d'urgenza.

Tale disposizione tuttavia non è applicabile alle lavoratrici autonome, che hanno una loro propria e distinta disciplina. Tant'è che l'art. 9 della legge n. 546 del 1987 richiama la legge n. 1204 del 1971, sulla maternità in generale, solo ed unicamente per dichiarare abrogate le norme del titolo III (dedicato all'assegno di natalità per le lavoratrici autonome). E tale diversità di disciplina trova idonea giustificazione nel fatto che, mentre il riferimento alla data di pubblicazione dell'elenco o del rilascio del certificato, potrebbe eccessivamente penalizzare il lavoratore dipendente sottoposto, pur sempre, all'autorità del proprio datore di lavoro anche nell'adempimento degli obblighi afferenti la costituzione del rapporto previdenziale, lo stesso non può affermarsi in relazione ai lavoratori autonomi per i quali l'adempimento di detti obblighi è, in linea di principio, rimessa alla loro volontà e diligenza.

Il ricorso principale va pertanto accolto e la sentenza impugnata cassata, con il conseguente assorbimento del ricorso incidentale, con cui la Stramaccioni ha lamentato la ingiustificata integrale compensazione delle spese operata dal Tribunale di Perugia, nonostante la conferma della sentenza di primo grado.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., in parziale riforma della sentenza di primo grado, va accolta la domanda proposta da Milena Stramaccioni con decorrenza, tuttavia, dalla data della domanda di iscrizione quale coltivatrice diretta.

Ricorrono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese dell'intero processo. (Omissis).

#### (1-2) L'INDENNITÀ DI MATERNITÀ ALLE LAVORATRICI AGRICOLE AUTONOME: CONDIZIONI E PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ.

1. - La tutela economica nei casi di gestazione e maternità delle lavoratrici agricole autonome è disciplinata dalla l. 29 dicembre 1987, n. 546 (1), che ha disposto la corresponsione a favore delle coltivatrici dirette e delle mezzadre e colone, di cui alla l. 26 ottobre 1957, n. 1047, di una indennità giornaliera per i periodi di gravidanza e puerperio (due mesi prima della data presunta del parto e tre mesi dopo la data effettiva del parto), nella misura dell'80 per cento della retribuzione minima giornaliera per gli operai agricoli a tempo indeterminato come prevista dall'art. 14, 7° comma, d.l. n. 791 del 1981, convertito in legge n. 54 del 1982 (2), in relazione all'anno precedente il parto (artt. 1 e 3 legge n. 546 del 1987).

In caso di adozione o di affidamento preadottivo l'indennità di maternità spetta, sulla base di idonea docu-

(1) Sulla quale si veda il *Commentario* di SINISCALCHI, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1989, 653.

(2) La norma richiamata dispone che «i contributi di previdenza e di

assistenza sociale e le relative prestazioni per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato sono calcolati sulla retribuzione di cui all'art. 12 della legge 30 aprile 1969, n. 153».

mentazione, per tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia a condizione che questo non abbia superato i sei anni di età (art. 2, 2° comma).

In caso di aborto, spontaneo o terapeutico, verificatosi non prima del terzo mese di gravidanza, è corrisposta una indennità giornaliera per un periodo di trenta giorni (art. 5).

L'indennità giornaliera di cui alla legge in questione è erogata dall'INPS a seguito di apposita domanda in carta libera, corredata da un certificato medico rilasciato dalla ASL competente per territorio, attestante la data di inizio della gravidanza e quella presunta del parto ovvero la data dell'aborto spontaneo o terapeutico (art. 2, 1° comma). L'INPS provvede d'ufficio agli accertamenti amministrativi necessari (art. 2, ult. comma).

Per la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge in questione è dovuto un contributo annuo per unità attiva iscritta all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti per le gestioni dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, inizialmente fissato in lire 18.000 ma soggetto a variazione, in misura percentuale uguale alle variazioni della corrispettiva indennità, di volta in volta stabilita con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il consiglio di amministrazione dell'INPS (artt. 6 e 7).

Risultano abrogate esplicitamente le disposizioni del titolo III della legge n. 1204 del 1971 che prevedevano la corresponsione di un assegno *una tantum* di natalità alle coltivatrici dirette; nonché, implicitamente, l'art. 14 della stessa legge che disciplinava in maniera diversa il diritto all'indennità di maternità delle mezzadre e colone.

2. - Il richiamo alla sola legge n. 1047 del 1957 per la delimitazione soggettiva della tutela economica di maternità in favore delle lavoratrici agricole autonome ed associate deve essere inteso, a mio parere, non nel senso che le condizioni previste dalla legge richiamata costituiscono il presupposto di tale tutela - senza tener conto delle modificazioni ed integrazioni che a tali condizioni sono state successivamente apportate - bensì nel senso dinamico (fatto chiaro dal successivo art. 6 della legge n. 546 del 1987 relativo alla contribuzione), che la tutela stessa riguardi i medesimi soggetti iscritti obbligatoriamente all'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, secondo la legislazione vigente nel tempo.

Allo stato, sulla base degli artt. 1 e 2 della legge n. 1047 del 1957 integrati dalle disposizioni degli artt. 2 e 3 della l. 9 gennaio 1963, n. 9, tali soggetti si individuano in coloro che direttamente e abitualmente si dedicano alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del

bestiame (questo termine va ora inteso nel senso di animali secondo il nuovo testo dell'art. 2135 c.c.), sempre che: a) le relative attività richiedano un fabbisogno annuo complessivo di manodopera di almeno 104 giornate; b) la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare (composto dal titolare d'azienda, dal coniuge e dai parenti ed affini entro il quarto grado, se partecipanti come unità attive - cioè con le caratteristiche sopra indicate - ai lavori agricoli) non sia inferiore a un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle varie attività aziendali. Il criterio dell'abitudine è ritenuto sussistente quando i soggetti in questione si dedichino alle attività sopra indicate in modo esclusivo o almeno prevalente (rispetto ad altre attività lavorative), intendendosi per attività prevalente quella che impegni il coltivatore per il maggior periodo dell'anno e che costituisca per lui la maggior fonte di reddito.

3. - L'accertamento dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle persone assicurate (ai fini pensionistici, e quindi tutelate per gli eventi connessi alla maternità) e di quelle obbligate al pagamento dei contributi avviene secondo procedure preordinate dalla legge.

In particolare, la qualità di soggetto assicurato è fatta risultare mediante l'iscrizione degli interessati in appositi elenchi nominativi comunali (simili a quelli relativi agli operai agricoli), compilati inizialmente dagli Uffici provinciali dello SCAU (art. 11 legge n. 9 del 1963 che prevedeva la periodicità annuale degli elenchi principali e suppletivi di variazione, successivamente modificata, dall'art. 63 della l. 30 aprile 1969, n. 153, in quinquennale, per gli elenchi principali, ed annuale, per gli elenchi suppletivi) ed ora - a seguito della soppressione di tale ente - dalle sedi dell'INPS, sulla base delle dichiarazioni prodotte dai titolari d'azienda (art. 10 legge n. 9 del 1963, modificato dall'art. 14 l. 2 agosto 1990, n. 233) o degli accertamenti d'ufficio (3).

Anche nei confronti dei succitati elenchi si ripropone il problema della loro qualificazione nella tipologia degli atti amministrativi di natura interamente vincolata e della loro relazione con la prestazione lavorativa di fatto e la soggettività del rapporto giuridico assicurativo-previdenziale. Non ripeto considerazioni già ampiamente svolte in altre sedi (4), solo rilevando la maggiore pregnanza (della valenza) dell'iscrizione negli elenchi delle categorie dei lavoratori autonomi ed associati, ai fini dell'assicurazione i.v.s., anche in relazione alla circostanza dell'assenza di qualsiasi principio di automatismo nel riconoscimento del diritto a pensione a carico della relativa gestione di categoria (nel senso che il requisito contributivo, ovvero sia il fattore soggettivo delle singole fattispecie pensionistiche, deve ritenersi realizzato soltanto dopo l'operazione

(3) Con d.p.r. 7 dicembre 2001, n. 476 è stato emanato il «Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali», che ha disciplinato, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, 1° comma, l. 8 marzo 1999, n. 50, il procedimento di accertamento dei requisiti sostanziali richiesti per l'iscrizione negli elenchi dei soggetti sopra indicati: con l'art. 3 sono stabiliti termini e modalità per la presentazione delle domande finalizzate ad ottenere l'iscrizione negli o la cancellazione dagli elenchi e la variazione dei dati significativi ai fini della classificazione aziendale, abrogando esplicitamente, ai sensi dell'art. 20, 4° comma, l. 15 marzo 1997, n. 59, i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 14 legge n. 233 del 1990; in materia di iscrizione negli elenchi, l'art. 6 prevede che «L'INPS, effettuate le opportune verifiche, dispone anche d'ufficio l'iscrizione, la variazione o la cancellazione dagli elenchi, e ne dà tempestiva comunicazione agli interessati. Sulla base dei dati dichiarati provvede alla classificazione delle aziende ed alle rettifiche che dovessero risultare necessarie, dandone tempestiva comunicazione agli interessati» (1° comma); «la domanda di iscrizione, variazione o cancellazione si intende accolta qualora l'INPS non comunicò all'interessato il proprio diniego entro novanta giorni dal ricevimento della domanda» (3° comma) e che tale termine «si interrompe una sola volta qualora l'INPS richieda all'interes-

sato ulteriori elementi indispensabili alla definizione delle domande e non acquisibili d'ufficio e riprende a decorrere dal ricevimento delle informazioni necessarie» (4° comma); in materia di vigilanza l'art. 7 prevede che: «In ogni momento l'INPS effettua i controlli ritenuti necessari sia ai fini contributivi, sia ai fini della classificazione delle aziende, tramite il proprio servizio ispettivo, ovvero anche segnalando situazioni di presunta irregolarità al servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali»; in conseguenza delle predette disposizioni è stato abrogato l'art. 15 legge n. 233 del 1990 che prevedeva l'istituzione di una apposita Commissione di accertamento e verifica ai fini del controllo dei requisiti per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti e mezzadri-coloni, nonché per l'individuazione degli i.a.t.p. soggetti all'obbligo assicurativo.

(4) V. GATTA, *Valore dell'iscrizione negli elenchi nominativi delle lavoratrici agricole a tempo determinato e ripartizione dell'onere probatorio in ordine alla sussistenza del requisito dell'attività lavorativa svolta, ai fini del diritto all'indennità di maternità* (nota a Cass. Sez. Un. 17 novembre 2000, n. 1186), in *Inform. prev.*, 2001, 308; Id., *Ripartizione degli oneri probatori nelle controversie sul diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato alle prestazioni previdenziali* (nota a Cass. Sez. Un. 26 ottobre 2000, n. 1135), in questa *Riv.*, 2001, 704.

amministrativa, effettuata dall'ente previdenziale, di «accredito» della contribuzione nei confronti del lavoratore, operazione a sua volta subordinata all'effettiva misura della contribuzione stessa) (5).

Al riguardo ben è stato detto come «nel regime di cui ci occupiamo, la prestazione d'opera indipendente costituisca presupposto di fatto, che assurge a valore d'ordine giuridico esclusivamente attraverso l'accertamento che di essa sia compiuto da particolari organi amministrativi, cosicché il momento giuridico condizionante il sorgere del rapporto previdenziale attiene al risultato di tale accertamento, concretantesi nell'iscrizione dei soggetti in questione in appositi elenchi nominativi. In questo ambito l'attività dichiarativa dello *status* professionale di coltivatore diretto, di colono o di mezzadro, una volta esplicita nelle forme di legge, si risolve in un fatto giuridico che è di per sé *costitutivo* del diritto di tali lavoratori alla specifica tutela. Da ciò consegue che l'iscrizione negli elenchi è condizione di fatto e di diritto per il sorgere della pretesa previdenziale nei confronti dell'ente erogatore, restando priva di efficacia diretta, se non sotto il profilo sanzionatorio dell'inosservanza degli obblighi tassativamente imposti dalla legge, la sussistenza, non accertata secondo le procedure previste, di una posizione lavorativa astrattamente legittimante l'anzidetta iscrizione (6).

Quanto ai componenti il nucleo familiare «presupposto di fatto per l'iscrizione negli elenchi nominativi è la sinergica rilevanza di uno *status* professionale, riferito all'attività espletata, e di uno *status* familiare, costituito dalla posizione di parentela e di affinità rispetto al titolare dell'impresa, posizione che sola legittima la presunzione che il lavoro sia prestato spontaneamente, senza vincolo di subordinazione, in quanto oggetto di uno specifico dovere familiare» (7).

Le considerazioni che precedono trovano fondamento nell'esplicita previsione legislativa (3° comma, art. 11 legge n. 9 del 1963, confermato dall'art. 63, 4° comma, legge n. 153 del 1969) secondo cui: «Per gli iscritti l'elenco dovrà indicare a quale assicurazione siano soggetti (all'epoca oltre all'assicurazione i.v.s. vigeva per i soggetti in questione anche l'assicurazione contro la malattia, di cui dirò in seguito: n.d.r.), specificare il numero delle giornate da essi effettivamente prestate e se, per le giornate stesse, il contributo sia già stato riscosso o sia stato accertato ai fini della riscossione nel corso dell'anno» e nel successivo 6° comma del cit. art. 11 legge n. 9 del 1963, ugualmente confermato dall'art. 63 legge n. 153 del 1969, secondo cui: «A partire dal 1° gennaio 1962 la effettiva riscossione dei contributi, quali risultano dagli elenchi nominativi degli assicurati non contestati, costituiscono titolo per il loro accredito agli effetti dell'assicurazione per la invalidità e la vecchiaia per l'anno a cui si riferiscono».

4. - Le suddette condizioni, per l'identità soggettiva sancita dalla legge n. 546 del 1987, sono da ritenere indispensabili anche ai fini dell'acquisizione del diritto al trattamento economico di maternità da tale legge previsto per le lavoratrici agricole autonome.

È quanto, fin dall'inizio, ha posto in evidenza l'Istituto gestore. Infatti, con circolare n. 237 del 17 novembre 1989 (in *Atti ufficiali*, 1989, 1335), l'INPS ha avuto modo di precisare che:

– stante l'identità dei soggetti assicuranti e di quelli assicurati nel campo dei lavoratori autonomi in generale (e quindi anche dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni) non trova

applicazione il principio dell'automatismo delle prestazioni nel campo delle indennità economiche di maternità per cui la corresponsione delle indennità medesime è subordinata anche all'avvenuto pagamento dei relativi contributi;

– la legge n. 546 del 1987, disciplinando l'indennità di maternità, non si ricollega alla legge n. 1204 del 1971 (che essa nomina unicamente per dichiarare abrogati gli artt. da 23 a 26 che attribuivano alle lavoratrici autonome il diritto ad un assegno di natalità) e quindi non richiama le disposizioni relative alla «astensione obbligatoria dal lavoro»;

– di conseguenza il quadro normativo delineato dalla menzionata legge n. 546/87 non consente di riconoscere alle lavoratrici autonome il diritto alle prestazioni per tutta la durata del periodo indennizzabile nel caso di intervenuta cessazione dell'attività diretto-coltivatrice.

Lo stesso Istituto, con circolare n. 71 del 6 aprile 1988, aveva precisato che l'indennità di maternità compete alle lavoratrici autonome nei confronti delle quali risultino esistenti *all'inizio del periodo indennizzabile*, oltre allo stato di gravidanza, il possesso della qualifica di lavoratrice autonoma, traente titolo dalla iscrizione negli appositi elenchi, e la regolarità della posizione contributiva.

In tal senso, in giurisprudenza, ma con confusa motivazione in quanto si richiamano norme e giurisprudenza relative alla tutela di maternità delle lavoratrici agricole subordinate, Trib. Campobasso, 4 gennaio 2001 (in *Inform. prev.*, 2002, 484). Esatto e pertinente, invece, il principio affermato da Cass. n. 3192 del 2001 sopra riportata, come riprodotto nella relativa massima, anche se le motivazioni (e forse anche le conclusioni tratte nella fattispecie esaminata) meritano alcuni necessari chiarimenti.

5. - La controversia decisa con la richiamata sentenza di legittimità concerneva il caso di una coltivatrice diretta che – in data posteriore al decorso dei due mesi antecedenti il parto – aveva chiesto, ed ottenuto dallo SCAU, l'iscrizione negli elenchi nominativi e l'ammissione al versamento dei relativi contributi con effetto retroattivo e con decorrenza anteriore al periodo di gestazione.

Successivamente la lavoratrice aveva chiesto all'INPS la corresponsione dell'indennità di maternità che le era stata negata in quanto l'iscrizione negli elenchi era avvenuta successivamente all'inizio dell'evento.

Con ricorso al Pretore l'interessata faceva presente che tale reiezione era da ritenere illegittima, essendo ella coltivatrice diretta da epoca anteriore al 19 settembre 1993, data di inizio dell'evento, ed essendo irrilevante la circostanza che l'istanza d'iscrizione fosse stata presentata in momento successivo a tale data. Chiedeva, pertanto, che venisse affermato il suo diritto a percepire l'indennità di maternità, con condanna dell'INPS al pagamento del relativo trattamento.

Il Pretore accoglieva il ricorso con decisione confermata, su gravame dell'Istituto erogatore, dal Tribunale di Perugia il quale attribuiva il diritto al richiesto trattamento in quanto l'iscrizione negli elenchi, nonostante risultasse successiva all'evento tutelato, retroagiva in epoca precedente, essendo i requisiti sorti – come accertato – anteriormente a detto evento.

Di qui il ricorso per cassazione dell'INPS e, contestualmente, controricorso e ricorso incidentale dell'intimata (contro la disposta integrale compensazione delle spese).

In particolare l'INPS ha eccepito che il giudice d'appello, violando le disposizioni di cui agli artt. 1 e 6 della legge n. 546 del 1987 e 11 della legge n. 9 del 1963

(5) Cfr. MINICONE, *La tutela pensionistica dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri*, cap. I: «I soggetti», in *Tratt. prev. soc.*, diretto da Bussi e Persiani, vol. II, tomo I, Padova, 1979, 17-18.

(6) Così MINICONE, *op. loc. cit.*, 16-17.

(7) Ancora MINICONE, *op. loc. cit.*, 31.

come modificato dall'art. 63 legge n. 153 del 1969, e motivando inadeguatamente il proprio convincimento, abbia ritenuto che, ai fini del trattamento previdenziale, la iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli abbia efficacia retroattiva nel senso che essa debba farsi risalire al momento in cui concorrono i presupposti per conseguirla, anche se la relativa domanda sia successiva all'evento di cui si chiede la tutela.

Il motivo di ricorso è stato ritenuto fondato nei termini di cui in motivazione.

In sostanza la sentenza annotata, aderendo all'insegnamento di Cass. Sez. Un. n. 1186 del 2000 (8), sulla quale rinvio alle mie note richiamate a nt. 4), ribadisce quanto ho sopra evidenziato e cioè che nel settore agricolo – sia per il lavoro subordinato che per il lavoro autonomo – il rapporto giuridico assicurativo-previdenziale è subordinato «all'esistenza, oltre che dell'inflessibile elemento costituito dallo svolgimento di una attività lavorativa, anche di altri elementi, anch'essi necessari», come, nella fattispecie, l'iscrizione negli elenchi di categoria.

Fatta questa doverosa precisazione, ed il pertinente richiamo ai precedenti di Cass. 24 maggio 1986, nn. 3517 e 3518 (9), però, la sentenza in commento si addentra in riferimenti del tutto alieni, in quanto strettamente pertinenti a situazioni riguardanti i lavoratori agricoli subordinati e non quelli autonomi. Ad es., il richiamo a Corte cost. 10 giugno 1970, n. 87 (10), per sottolineare che la necessaria esistenza di altri presupposti, oltre a quello essenziale, «non implica la menomazione del principio dell'automaticità delle prestazioni», mi sembra irrilevante in quanto, come ho sopra evidenziato e come la stessa decisione annotata pare configurare, tale principio è estraneo al settore delle assicurazioni sociali dei lavoratori autonomi.

Altro erroneo riferimento – purtroppo causato dalla consultazione di testi legislativi non aggiornati – è quello che si riferisce all'utilizzabilità, nella materia *de qua*, del certificato d'iscrizione d'urgenza, provvisoriamente sostitutivo dell'iscrizione negli elenchi, ex art. 4 d.lgs. lgt. 9 aprile 1946, n. 212.

Effettivamente tale ipotesi era prevista dal 3° comma dell'art. 2 della l. 22 novembre 1954, n. 1136 (Estensione dell'assicurazione malattia ai coltivatori diretti), successivamente ribadita dall'ultimo comma dell'art. 11 legge n. 9 del 1963 ed esplicitamente confermata dal 4° comma dell'art. 63 della legge n. 153 del 1969. Ma è noto che il complesso delle Casse mutue di malattia, cui aveva dato origine la citata legge n. 1136 del 1954, è stato smantellato a seguito della istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1978) che ha uniformato le condizioni di assistenza sanitaria per tutti i cittadini, con conseguente abrogazione delle precedenti disposizioni legislative che disciplinavano l'accesso alle relative prestazioni.

Quindi, anche il conseguente richiamo a Corte cost. 10 novembre 1995, n. 483 (11), che fa decorrere l'effica-

cia della dichiarazione contenuta nel predetto certificato provvisorio dalla data della sua richiesta e non dalla data del suo rilascio, non mi sembra pertinente. E, di conseguenza, l'applicazione analogica che la sentenza in commento ne ha fatto, equiparando – nella materia di cui alla controversia decisa (trattamento economico di maternità delle lavoratrici agricole autonome) – la richiesta del certificato d'iscrizione d'urgenza dell'operaia agricola ai fini della tutela di malattia e di maternità, con la richiesta (tardiva) di iscrizione negli elenchi della coltivatrice diretta con efficacia retroattiva, facendo decorrere comunque dalla data di tale richiesta – anche se posteriore all'inizio dell'evento tutelato – il diritto all'indennità per i residui periodi della gestazione e *post partum*, anche in assenza del requisito dell'intervenuto accertamento del diritto all'iscrizione vera e propria e del contestuale accertamento dell'obbligo di contribuzione, può suscitare qualche dubbio pur nella sua apparente equità.

Al riguardo si tenga conto che con il recente Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali, approvato con d.p.r. n. 476 del 2001 ed emanato sulla base di puntuali indicazioni legislative, il cui contenuto è riportato a nt. 3), le domande finalizzate ad ottenere l'iscrizione negli elenchi (da presentarsi nei termini di cui all'art. 3) sono produttive di effetti – sulla base del principio del silenzio-assenso qualora l'INPS non si pronunciasse prima – dopo novanta giorni dalla data della loro consegna all'Istituto (art. 6). Quindi, attualmente, mi sembra di poter affermare che, affinché si possa considerare verificata la condizione dell'accertato diritto all'iscrizione, debba farsi riferimento o alla data della prevista comunicazione all'interessato di accoglimento della domanda, da parte dell'INPS o a quella di scadenza del termine fissato all'Istituto stesso per la definizione della richiesta medesima.

Appropriate mi paiono le considerazioni con le quali la decisione in commento ha ritenuto di non accogliere i motivi addotti dalla lavoratrice per sostenere la fondatezza del proprio diritto alle prestazioni di maternità, sia per quanto riguarda l'assenza, nei rapporti giuridici previdenziali, fondati su principi solidaristici, di ogni relazione sinallagmatica tra contributi e prestazioni, sia per l'inconferenza del richiamo a Corte cost. 16 luglio 1999, n. 310 (12), sulla quale tornerò in prosieguo nell'affrontare i profili di costituzionalità della normativa in questione, sia per quanto concerne, infine, l'inapplicabilità dell'invocata sentenza n. 6721 del 1° luglio 1999 della Cassazione (13) concernendo essa il diritto all'indennità di maternità delle operaie agricole e non delle lavoratrici agricole autonome e sottolineando, comunque, come nella stessa sentenza sia affermato che il presupposto del diritto è costituito dalla costituzione del rapporto assicurativo la quale, nel settore agricolo, avviene in forza dell'iscrizione negli appositi elenchi nominativi.

(8) In *Inform. prev.*, 2000, 1620.

(9) In *Foro it.*, Mass., 1986. Le massime della sentenza n. 3518 del 1986 recitano:

«Il rapporto assicurativo di un coltivatore diretto con l'INPS non viene in essere per il mero svolgimento dell'attività agricola, bensì in virtù di un accertamento che è devoluto in via esclusiva ad un ente pubblico distinto dal suddetto Istituto, ossia al Servizio contributi agricoli unificati, in base ad un'apposita procedura prevista dalla legge 9 gennaio 1963, n. 9. Pertanto l'iscrizione negli elenchi nominativi formati dal menzionato ente costituisce titolo necessario per la costituzione, con efficacia vincolante per l'INPS, del rapporto giuridico di previdenza sociale.

«Tra le condizioni dell'azione diretta al riconoscimento del diritto alla pensione d'invalidità da parte del coltivatore diretto, la cui prova è onere

dell'istante, va annoverato, oltre allo stato di invalidità pensionabile, la sussistenza del rapporto assicurativo ed il versamento dei contributi, atteso che nel settore dei lavoratori autonomi, di cui fanno parte i coltivatori diretti, non vige il principio dell'automaticità e le prestazioni previdenziali vengono fornite solo se risultano pagati i relativi contributi.

(10) In *Prev. soc. agr.*, 1970, 232.

(11) In *Inform. prev.*, 1996, 328, con nota di GATTA, *Illegittimità costituzionale della norma che fa decorrere il diritto alle prestazioni di malattia degli operai agricoli dalla data del rilascio del certificato provvisorio*.

(12) In *Dir. lav.*, 1999, II, 533. Si richiama, invece, Cass. 27 luglio 1996, n. 6798, in *Inform. prev.*, 1996, 976.

(13) La massima può leggersi in questa Riv., 2000, 67 ed *ivi* ulteriori richiami di dottrina e giurisprudenza.

Un'ultima osservazione – per completare il commento alla decisione in epigrafe – sul contenuto dell'art. 13 d.p.r. 25 novembre 1976, n. 1026 (Regolamento di esecuzione della legge n. 1204 del 1971), secondo il quale – sempre per le lavoratrici agricole subordinate – il riconoscimento del diritto all'indennità di maternità presuppone, sì, il diritto all'iscrizione negli elenchi ma prescinde dalla data di pubblicazione dell'elenco o da quella del rilascio del certificato d'urgenza. Orbene, questa norma era ben nota alla Corte costituzionale allorché emanò la sentenza n. 483 del 1995 sopra citata e, nella circostanza, il suo contenuto poteva anche essere assunto per decidere la questione di illegittimità costituzionale che le era stata sottoposta, cosa che, però, la Corte non ha fatto non solo, a mio parere, per il rilievo che ciò avrebbe comportato un giudizio su una disposizione (regolamentare) come tale sottratta al vaglio del giudice delle leggi, ma, come appare dalla conclusione raggiunta, per una più sostanziale esigenza di delimitarne il contenuto nel senso che, dopo la dichiarazione di incostituzionalità di cui alla propria sentenza n. 483, la data del certificato d'urgenza (o provvisorio) è del tutto irrilevante avendo la Consulta sostituito ad essa quella della richiesta di detto certificato, sottolineando così l'esigenza che – anche per l'insorgere del diritto alla indennità di maternità, pur con tutte le garanzie poste dal particolare ordinamento attraverso l'istituto dell'automaticità della prestazione – sia pur sempre il soggetto interessato ad attivarsi con la necessaria diligenza per far emergere i requisiti richiesti per il conseguimento del diritto stesso.

6. - Con la sentenza n. 197 del 2002, sopra riportata, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione di incostituzionalità dell'art. 3 della legge n. 546 del 1987, sollevata dal Tribunale di Treviso con ordinanza del 9 ottobre 2000 (14), in relazione agli artt. 3 e 31 Cost., nella parte in cui la norma censurata non prevede che, qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta, l'indennità giornaliera spettante alle coltivatrici dirette sia corrisposta, oltre che per i tre mesi successivi alla data effettiva del parto, anche per il periodo non goduto prima del parto, fino al raggiungimento della durata complessiva di mesi cinque.

Il giudice rimettente, con l'ordinanza citata, precisava che – nel corso del giudizio di merito – la ricorrente aveva lamentato la mancata corresponsione da parte dell'INPS dell'indennità di maternità nei due mesi precedenti il parto, avvenuto al settimo mese di gravidanza, avendo l'ente erogatore liquidato solo l'indennità relativa ai tre mesi successivi al parto, per cui invocava l'applicazione della sentenza 30 giugno 1999, n. 270 della Corte costituzionale (15) la cui portata doveva ritenersi estensibile anche alle lavoratrici autonome, a favore delle quali la norma impugnata aveva previsto il diritto al trattamento economico di maternità con le stesse limitazioni di cui all'art. 4 l. 30 dicembre 1971, n. 1204, relativa alle lavoratrici subordinate, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la richiamata sentenza.

Il giudice *a quo*, però, dissentiva da tale opinione, stante la diversità qualitativa dei soggetti e la diversità della normativa ad essi applicabile; e, per lo stesso motivo, riteneva inapplicabile alla controversia sottoposta al suo esame la successiva l. 8 marzo 2000, n. 53 – recante disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città – avendo questa disciplinato le ipotesi di parti prematuri con esclusivo riferimento all'art. 4 legge n. 1204 del 1971 e, quindi, alle lavoratrici subordinate.

Poiché la norma dell'art. 3 legge n. 546 non consente possibilità di interpretazione estensiva, oltre quella rigidamente derivante dalla sua formulazione letterale, sia in ordine alla durata che alla decorrenza dell'indennità, a parere del giudice rimettente essa determinava una disparità di trattamento assumendo, come termini di comparazione, nell'ambito della medesima categoria delle coltivatrici dirette, quelle che partoriscono prematuramente e quelle che partoriscono a termine, risultando le prime penalizzate rispetto alle seconde; inoltre, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 31 Cost. che impone la protezione della maternità e del minore, anche con misure economiche.

Peraltro, secondo il giudice *a quo*, la violazione dei precetti costituzionali richiamati non sarebbe esclusa dal rilievo secondo cui per la categoria di appartenenza della lavoratrice ricorrente non sussiste l'obbligo di astensione dal lavoro nel periodo per il quale compete l'indennità. A tale riguardo è richiamata Corte cost. 29 gennaio 1998, n. 3 (16) la quale, nell'escludere la illegittimità della mancata previsione dell'obbligo di astensione per le libere professioniste, ha affermato che la protezione deve essere adeguata alle caratteristiche della categoria e che «il sostegno economico che la legge fornisce alla lavoratrice gestante e poi madre ha il duplice obiettivo di tutelare la salute della donna e del nascituro e di evitare nel contempo che alla maternità si colleghi uno stato di bisogno o più semplicemente una diminuzione del tenore di vita».

In definitiva, l'indennità di maternità costituisce un presupposto legislativamente previsto nella misura predeterminata di cinque mesi per consentire anche alla lavoratrice non subordinata l'assolvimento della funzione materna, indipendentemente dall'insussistenza dell'obbligo di astensione dal lavoro in tale periodo, in quanto la lavoratrice è libera di scegliere se svolgere la funzione familiare conciliandola con la contemporanea cura dell'attività lavorativa. E poiché tale indennità assolve all'indicata funzione anche per le coltivatrici dirette, non vi può essere una diversità di tutela economica tra le ipotesi di parto prematuro e di parto a termine.

7. - Sulla predetta questione la Corte costituzionale ha emesso la decisione sopra richiamata che si qualifica come interpretativa di rigetto. Con essa la Corte, infatti, condivide l'affermazione circa l'identità della norma dell'art. 3 legge n. 546 del 1987 relativa alle lavoratrici autonome con quella dell'art. 4 legge n. 1204 del 1971 relativa alle lavoratrici subordinate ed il rilievo che l'art. 11 legge n. 53 del 2000

(14) In *G.U.*, 1ª serie spec., n. 50 del 6 dicembre 2000.

(15) In *Giust. civ.*, 1999, I, 2915, con nota di VIDIRI, *Parto prematuro ed astensione obbligatoria dal lavoro ex art. 4, legge n. 1204 del 1971*; in *Foro it.*, 2000, I, 1445.

(16) In *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1998, II, 385, con nota di LIPARI, *Costituzionalità della disciplina dell'indennità di maternità alle libere professioniste, nella parte in cui non richiede l'effettiva astensione dal lavoro*; in *Mass. giur. lav.*, 1998, 550, con nota di DELLA ROCCA, *La tutela della maternità tra lavoro subordinato e lavoro autonomo*; in *Giur. cost.*, 1998, 8, con nota di CIOLLI, *L'indennità di maternità a favore delle libere professioniste: nessun obbligo d'astensione e irra-*

*gionevole duplicazione di reddito*; in *Foro it.*, 1998, I, 664, con nota di DE LUCA, *Nuove forme di lavoro (oltre la subordinazione e l'autonomia)*; in *Giust. civ.*, 1998, I, 1201, con nota (critica, in quanto si trascura di valutare la disponibilità di «mezzi adeguati alle esigenze di vita» da parte delle persone tutelate ed il conseguente criterio del «bisogno socialmente rilevante» ex art. 38, 2° comma, Cost.) di CINELLI, *Indennità di maternità e lavoro libero-professionale*; in *Giur. it.*, 1998, I, 861, con nota di CELOTTO, *Indennità di maternità per le libere professioniste: la Corte costituzionale «avalla» una palese discriminazione tra «categorie» di lavoratrici*; in *Riv. it. dir. lav.*, con nota di PERA, *Indennità di maternità senza danno*.



solo per queste ultime ha previsto, nell'ipotesi di parto prematuro, la possibilità che «i giorni non goduti di astensione obbligatoria prima del parto vengono aggiunti al periodo di astensione obbligatoria dopo il parto», ma osserva che l'art. 68 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 l. 8 marzo 2000, n. 53), eliminando il riferimento sia alla data presunta del parto che a quella effettiva, attribuisce l'indennità «per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa», per cui, attualmente, nell'ipotesi di parto prematuro, l'indennità è corrisposta comunque per complessivi cinque mesi, indipendentemente dalla durata della gestazione.

La Corte è consapevole che detta norma – entrata in vigore dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione – non fosse direttamente applicabile alla controversia all'esame del giudice *a quo*, ma sottolinea, tuttavia, come essa obblighi «l'interprete ad una opzione ermeneutica conforme all'evoluzione del sistema normativo» e conforme a Costituzione.

Nella specie, tale evoluzione si pone in continuità con i principi ripetutamente affermati dal Giudice delle leggi in ordine alla tutela della maternità e cioè: che «gli interventi legislativi succedutisi in materia, attestano come il fondamento della protezione sia ormai ricondotto alla maternità in quanto tale e non più, come in passato, solo in quanto collegata allo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato» [v. sent. n. 405 del 14 dicembre 2001 (17)]; che «le differenti modalità del trattamento di maternità possono trovare giustificazione solo nella specificità delle situazioni lavorative, identico essendo il bene da tutelare» [v. sent. 26 luglio 2000, n. 361 (18)]; e ciò perché l'indennità di maternità, pur nella diversa disciplina in relazione alle differenti attività lavorative ed in ragione della peculiarità di ciascuna categoria di lavoratrici, «assolve sempre alla medesima duplice funzione, che consiste nel tutelare la salute della donna e del bambino ed evitare che alla maternità si colleghi uno stato di bisogno o più semplicemente una diminuzione del tenore di vita» [v. sent. n. 310 del 16 luglio 1999 (19) e n. 3 del 1998, cit.].

Carlo Gatta

(17) In *Mass. giur. lav.*, 2002, 18, con nota di MANNACIO, *Indennità di maternità e licenziamento per giusta causa*, in *Giur. cost.*, 2001, 3916, con nota di LUCIANI, *La protezione della maternità davanti alla Corte. Brevi note sulla sentenza n. 405 del 2001*; in *Giust. civ.*, 2002, I, 279. Con tale sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, 1° comma, l. 30 dicembre 1971, n. 1204, nella parte in cui esclude la corresponsione dell'indennità di maternità nell'ipotesi di licenziamento per giusta causa che si verifichi durante i periodi di interdizione dal lavoro; in via derivata, si è sancita l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, 1° comma, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 nel quale è stato trasfuso il contenuto del predetto art. 17 legge n. 1204 del 1971.

(18) In questa Riv., 2000, 664, con nota di FONTANA, *La Consulta estende alle imprenditrici agricole a titolo principale l'indennità giornaliera di gravidanza e puerperio*; in *Giust. civ.*, 2000, I, 3076; in *Giur. it.*, 2001, I, 1809, con nota di GRIMALDI, *In tema di lavoro, maternità e valori costituzionali*; in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 39 con nota di GRASSO, *La Corte costituzionale estende alle imprenditrici agricole a titolo principale l'indennità di maternità*, in *Foro it.*, 2000, I, 3413, con nota di BELLANTUONO, *La Corte costituzionale e l'indennità di maternità delle imprenditrici agricole a titolo principale*. Questi due ultimi commentatori hanno espresso valutazioni critiche sulla sentenza, contestandone il fondamento: gli i.a.t.p. non sono affini ai coltivatori diretti, né l'art. 13 l. 2 agosto 1990, n. 233 – che ha esteso agli i.a.p.t. (secondo la definizione che ne ha dato l'art. 12 l. 9 maggio 1975, n. 153: v., al riguardo, TREVISI, in *Commentario alla legge n. 233 del 1990*, a cura di Persiani, *sub art. 13*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1991, 1231 ss.) le disposizioni della l. 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modificazioni ed integrazioni in materia di previdenza pensionistica – implica una impossibile equiparazione dei due diversi soggetti. Non solo la manualità caratterizza la diretta e abituale partecipazione alle attività agricole del coltivatore diretto, ma il complesso dei requisiti che ho indicato

I

Cass. Sez. III Civ. - 24-5-2002, n. 7635 - Duva, pres.; Perconte Licatese, est.; Apice, P.M. (conf.) - Chiadò ed altro (avv. Bevilacqua) c. Aimone ed altro (avv. Moscarini) (*Conferma Trib. Torino 24 dicembre 1999*)

**Prelazione e riscatto - Legittimazione - Coltivatore diretto - Nozione - Esercizio della sola attività di allevamento del bestiame - Sufficienza - Esclusione - Coltivazione del fondo - In concorso o meno con l'allevamento - Infettibilità.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 31)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Terreno confinante con quello offerto in vendita - Proprietario - Coltivazione diretta - Mancanza - Prelazione - Ammissibilità - Esclusione - Qualità di coltivatore diretto - Sussistenza rispetto ad altri fondi - Rilevanza - Esclusione.** (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

*La qualità di coltivatore diretto legittimante alla prelazione e al riscatto agrari, va intesa in senso restrittivo a norma dell'art. 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590, e perciò non sussiste in capo a chi si dedica esclusivamente al governo e all'allevamento del bestiame, ma va ravvisata in chi associ tali attività a quella di coltivazione del fondo. Requisito indispensabile è, pertanto, non l'allevamento del bestiame, ma la coltivazione del fondo, che può o meno concorrere con l'allevamento, ma non può mai mancare (1).*

*Nell'accordare la prelazione agraria «al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita», l'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, pone come condizione essenziale che tali terreni siano coltivati direttamente dal proprietario, senza che possa diversamente rilevare la sua attività di coltivatore diretto, ove esercitata con riguardo ad altri fondi, giacché solo nel primo caso si attua, con l'accorpamento, lo scopo perseguito dalla legge, cioè la formazione di imprese dirette coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico (2).*

II

Cass. Sez. III Civ. - 12-2-2002, n. 1971 - Duva, pres.; Sabatini, est.; Apice, P.M. (conf.) - Motto ed altro (avv. Pacifici ed altro) c. Macario ed altro (avv. Bevilacqua ed altro). (*Conferma App. Torino 16 febbraio 2000*)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Condizioni - Coltivazione diretta per un biennio - Computabilità, ai fini del com-**

nel corso della nota al punto 2), ne fanno un imprenditore-lavoratore, nella migliore delle ipotesi, ovvero un produttore-lavoratore nei casi marginali, mentre l'imprenditore agricolo a titolo principale è, nelle connotazioni che lo caratterizzano, un vero e proprio imprenditore che esplica attività puramente direttiva, costituendo, così, una profonda innovazione sul piano dei principi su cui si fonda in generale l'intervento della tutela previdenziale: infatti, nei settori non agricoli non esistono figure di imprenditori non lavoratori assicurati né ai fini pensionistici né ad altri fini. Come rilevavo nella mia nota: *Brevi osservazioni sui requisiti richiesti per l'assicurazione i.v.s. dei coltivatori diretti*, in questa Riv., 1999, 463, il riconoscimento agli i.a.t.p. del diritto all'assicurazione pensionistica, potrebbe semmai determinare qualche profilo di incostituzionalità della normativa vigente per i coltivatori diretti nel caso che qualcuno di questi fosse escluso – per carenza di qualche requisito qualificante comparabile, in via ipotetica, con quelli richiesti agli i.a.t.p. – dall'assicurazione in questione. L'attuale estensione del diritto all'indennità di maternità, per effetto della sentenza additiva di prestazione della Corte costituzionale, a sua volta potrebbe porre dei problemi sotto il profilo, già accennato, della meritevolezza della tutela in relazione al criterio del «bisogno socialmente rilevante», stante il maggior reddito di cui godono gli i.a.t.p. rispetto alla maggior parte dei coltivatori diretti. In ogni caso, la motivazione di quest'ultima estensione poteva trovare fondamento, come è stato osservato, non nell'art. 13 legge n. 233 del 1990, bensì in altre norme rinvenibili nel complesso del più recente t.u. n. 151 del 2001.

(19) In *Foro it.*, 2000, I, 1444. Per un sistematico commento alle decisioni adottate dalla Corte costituzionale in materia di trattamento di maternità, nel periodo 1998-99, v. anche BOZZAO, *Corte costituzionale e previdenza. Analisi di un anno di giurisprudenza*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1999, I, 825-28.

**pimento del biennio, di periodi di coltivazione diretta basati su titoli diversi - Ammissibilità.** (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*Ai fini del computo del biennio di coltivazione diretta che, ai sensi dell'art. 7, primo comma, della l. 14 agosto 1971, n. 817, costituisce condizione per l'esercizio, da parte del coltivatore diretto, del diritto di prelazione in relazione a fondi confinanti offerti in vendita, sempre che sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti, è possibile la sommatoria di periodi di coltivazione diretta basati su titoli diversi, purchè tutti legittimanti la prelazione (2).*

I

(Omissis)

FATTO. - I coniugi Chiadò Fiorio Adolfo e Magnetti Maria, premesso che Aimone Bonanima Narciso e Macario Pepe Marina, con rogito del 14 ottobre 1994, in violazione del loro diritto di prelazione, avevano acquistato dei terreni agricoli (fol. 20, part. 359, 358 e 364) confinanti con terreni di proprietà del Chiadò (fol. 20, part. 73, 305 e 72), convenivano in giudizio i due predetti compratori, davanti al Pretore di Ciriè, esercitando il diritto di riscatto ai sensi degli artt. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 e 8 della l. 14 agosto 1971, n. 817.

I convenuti replicavano che i terreni oggetto della vendita erano già nella loro detenzione dal 1° aprile 1994, in virtù di un contratto di affitto stipulato con la venditrice Chiadò Fiorio Caterina; che il mappale n. 72, di cui l'attore assumeva di essere proprietario, non confinava per alcun tratto col mappale n. 359 di loro proprietà; che il Chiadò Fiorio era solo nudo proprietario dei mappali n. 73 e 305; che lo stesso, pensionato, non era coltivatore diretto; che la Magnetti non era proprietaria dei terreni presunti confinanti con quelli oggetto di retratto; che gli attori, infine, nel predio asserito confinante, erano dediti solo all'allevamento del bestiame e non anche ad attività di coltivazione.

Con sentenza resa del 12 settembre 1998 il Pretore rigettava la domanda.

Con sentenza resa il 24 dicembre 1999, il Tribunale di Torino ha rigettato l'appello dei soccombenti, i quali ora ricorrono per la cassazione di detta sentenza, sulla base di tre motivi.

Resistono con controricorso gli intimati.

DIRITTO. - Col primo motivo i ricorrenti denunciano insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia e conseguente violazione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Secondo i giudici di appello, i coniugi Chiadò non sarebbero proprietari dei fondi a confine e la Magnetti non avrebbe legittimazione attiva.

Senonché, pur riconoscendo che il Chiadò è comproprietario, per 2/6, del mappale 305, l'unico direttamente confinante con i fondi oggetto di riscatto agrario, gli hanno negato il diritto di prelazione in quanto nudo proprietario per i restanti 4/6, mentre avrebbero dovuto riconoscerglielo, in armonia con la pacifica giurisprudenza di legittimità, per la sua qualità di comproprietario.

Quanto alla legittimazione attiva della Magnetti, se è vero che la proprietà dei fondi a confine è del solo marito, resta il fatto che, ai sensi dell'art. 177 c.c., gli acquisti di uno dei coniugi, in regime di comunione legale dei beni, automaticamente vanno a favore dell'altro. La Magnetti intende per l'appunto ottenere anche per sentenza la cointestazione dei beni che saranno acquistati dal marito con l'esercizio vittorioso del retratto.

Col secondo mezzo, deducendo gli stessi vizi, lamentano che erroneamente e senza tener conto delle complessive risultanze di causa i giudici di appello abbiano negato che sul fondo a confine con quelli oggetto di retratto si svolgesse attività agricola. In primo luogo, non è vero che i Chiadò Fiorio in appello abbiano dato per pacifico che sul loro fondo non esistessero coltivazioni. Al contrario, nell'atto di appello, essi precisarono che nel fondo, parzialmente edificato, permaneva una superficie coltivata a prato. In secondo luogo, un terreno sul quale esistono fabbricati rurali, stalle e magazzini non per questo cessa di essere un fondo rustico, e, come nella specie, i fabbricati siano pertinenze di un'estesa superficie coltivata; e del resto l'accorpamento di terreni coltivati ai fabbricati raggiunge piena-

mente le finalità della legge istitutiva della prelazione agraria, che sono quelle della formazione di aziende agricole di maggiore estensione ed efficienza tecnica.

Anche errato è ritenere che l'attività di allevamento del ricorrente sia staccata da quella propriamente agricola, solo perché si avvale, per l'approvvigionamento del bestiame, anche di prodotti esterni, tale ipotesi potendo verificarsi solo se la totalità dell'approvvigionamento avvenga con prodotti esterni.

Col terzo motivo i ricorrenti denunciano contraddittoria e insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia e conseguente violazione dell'art. 7, 2° comma della l. 14 agosto 1971, n. 817.

I giudici di appello hanno formulato l'ipotesi che fittavolo del fondo oggetto di retratto fosse lo stesso Aimone Bonanima, in forza del contratto della primavera 1994, oppure che ne fossero fittavoli i signori Cargino e Busca. Nel primo caso però non hanno considerato che l'Aimone ha dichiarato al Pretore di essere operaio e quindi non coltivatore diretto; nel secondo caso, hanno ignorato che i due, come dagli stessi riferito al Pretore, nel settembre 1994, su richiesta dell'Aimone, rilasciarono il terreno, sul quale perciò, alla data dell'atto (14 ottobre 1994), non esisteva più alcun insediamento.

Dei tre motivi di ricorso, che investono le altrettante *rationes decidendi* della sentenza denunciata, è preliminare e decisivo, ad avviso del Collegio, il secondo, di cui va dichiarata l'infondatezza.

A giudizio del Tribunale, «gli attori non hanno dato la prova della natura e della destinazione agricola del fondo a confine», giacché, come non è contestato dagli appellanti (e risulta altresì dalla relazione tecnica descrittiva del geom. Massa e dall'allegata documentazione fotografica), sul fondo stesso vengono allevati ben centodieci capi di bestiame bovino, né ivi viene svolta alcuna attività di coltivazione cui l'allevamento possa dirsi connesso, essendo l'area occupata da capannoni e cosparsa di ghiaia per consentire la manovra degli automezzi. Non solo dunque il fondo non ha una propria autonomia culturale e produttiva, ma l'allevamento del bestiame è disgiunto dall'attività di coltivazione del fondo stesso, usato dall'allevatore unicamente in funzione spaziale; sicché esula la *ratio* perseguita dall'istituto del riscatto agrario, mirante all'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda agricola diretta coltivatrice.

Il Tribunale spiega poi che non rileva la mancata ammissione del capitolo n. 3 della prova testimoniale, perché non diretto a dimostrare il fatto storico della coltivazione, laddove la coltivazione del podere da parte della famiglia Chiadò è oggetto del capitolo n. 2, ammesso dal Pretore, ma è stata smentita da un testimone, mentre l'altro ha riferito solo della coltivazione, da parte del Chiadò, di una striscetta di terreno ad orto. E pertanto, conclude la sentenza, non solo è irrilevante, ai fini del decidere, la mancata ammissione del capitolo n. 3, ma le risultanze istruttorie smentiscono la pretesa coltivazione del fondo confinante, quanto meno nei due anni anteriori alla compravendita del terreno oggetto di lite.

Per il combinato disposto degli artt. 8 e 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590, coloro che si dedicano all'allevamento del bestiame non rientrano tra i soggetti legittimati, in quanto tali, all'esercizio della prelazione e del riscatto agrario, essendo necessario che tale allevamento sia connesso alla coltivazione del fondo, atteso che gli istituti della prelazione e del riscatto perseguono lo scopo dell'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda agricola diretta coltivatrice, mentre, nel caso di allevamento di bestiame disgiunto dall'attività di coltivazione del fondo, questo è usato dall'allevatore solo in funzione spaziale. E pertanto la legge, nell'accordare la prelazione agraria anche «al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita» (art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817), pone come condizione essenziale per l'esercizio della prelazione che tali terreni siano coltivati direttamente dal proprietario, senza che diversamente possa rilevare la sua attività di coltivatore diretto, ove esercitata con riguardo ad altri fondi, giacché solo nel primo caso si attua, con l'accorpamento, lo scopo normativamente perseguito, cioè la formazione di imprese dirette coltivatrici di più ampie dimensioni, più efficienti sotto il profilo tecnico ed economico (Cass. 27 dicembre 1991, n. 13927).

È insomma giurisprudenza costante di questa Corte che la qualità di coltivatore diretto legittimante alla prelazione e al riscatto, dovendo intendersi in senso restrittivo, mentre non sussiste in capo a chi si dedichi esclusivamente all'allevamento e al governo del bestiame, va invece ravvisata in chi associ detta attività a quella di coltivazione del fondo. In altri termini, ai sensi dell'art. 31 della cit. legge n. 590 del 1965, le prelazione e il riscatto assumono a requisito indispensabile non l'allevamento del bestiame, ma la

coltivazione del fondo, che potrà o meno concorrere con l'allevamento, ma non potrà mai mancare.

Orbene, il Tribunale, con un'indagine di fatto fondata sull'attenta disamina di tutto il materiale probatorio, e, prevalentemente e decisamente, sull'osservazione delle caratteristiche obiettive del fondo, quali emergenti dalla relazione illustrativa in atti, e con una motivazione adeguata ed esauriente, immune da vizi logici e da errori di diritto, e pertanto incensurabile, ha accertato che il Chiadò e la Magnetti non esercitano, nel fondo confinante con quello venduto agli odierni resistenti (l'unico che, per quanto esposto, interessi nella presente causa, non rilevando l'eventuale coltivazione diretta di altri fondi), alcuna coltivazione connessa con l'allevamento del bestiame (tale non potendo naturalmente considerarsi quella ortiva), e non sono pertanto coltivatori diretti del fondo confinante, ma sono, nello stesso fondo, solo allevatori; così legittimamente negando loro la qualità essenziale per esercitare a suo tempo la prelazione e oggi il riscatto.

E dunque tale *ratio decidendi* non soltanto resiste alle critiche dei ricorrenti, ma, per il suo carattere dirimente, basta da sola a sorreggere il rigetto della domanda di riscatto, ciò che rende superfluo l'esame del primo e del terzo motivo, dalla cui eventuale fondatezza i ricorrenti non potrebbero trarre alcun vantaggio. (*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

FATTO. – Con rogito del 30 aprile 1987, Michele Motto ed Anna Destefanis si resero acquirenti di un fondo rustico, del quale Pietro Macario ed Anna Maria Totis, quali proprietari coltivatori diretti del fondo confinante, da loro acquistato il 1° settembre 1985, chiesero il riscatto con atto di citazione del 24 settembre 1987.

Pronunciando nel contraddittorio delle parti, l'adito Tribunale di Torino accolse la domanda con sentenza del 15 giugno 1995 che, impugnata dalla parte rimasta soccombente, è stata confermata dalla Corte d'appello con la pronuncia ora gravata: per quanto ancora rileva la Corte ha ritenuto provato dalla deposizione del teste Aimone che, nel biennio precedente l'esercizio del riscatto, ed anteriormente all'acquisto del terreno confinante, gli attori lo avevano coltivato in qualità di locatari.

Per la cassazione di tale decisione il Motto e la Destefanis hanno congiuntamente proposto ricorso, affidato a due motivi, cui il Macario e la Totis resistono con controricorso.

DIRITTO. – Con il primo motivo del ricorso i ricorrenti, premesso in diritto che il riscatto, previsto dall'art. 7 legge 14 agosto 1971, n. 817 a favore del proprietario confinante, mentre non richiede un periodo minimo di titolarità del diritto dominicale, postula la durata almeno biennale della coltivazione diretta del terreno confinante, addebitano alla sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto provato tale presupposto, omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, ed affermano, in contrasto con essa, che non v'era alcuna prova che l'affitto avesse avuto inizio da data anteriore al 1° settembre 1985, in cui i retraenti avevano acquistato la proprietà del terreno confinante: né la testimonianza Aimone né altre risultanze escludevano infatti che per un lungo periodo la coltivazione di detto fondo fosse avvenuta per titoli non legittimanti il riscatto, quale il comodato, e che l'affitto fosse intervenuto «soltanto negli ultimissimi mesi di giugno, luglio ed agosto 1985», in tempi, quindi, tali da non consentire la maturazione del biennio.

Con il secondo motivo gli stesso ricorrenti deducono la violazione e falsa applicazione dell'art. 7, legge n. 817 del 1971, citata, laddove postula, per l'esercizio del riscatto, la durata almeno biennale della coltivazione diretta del terreno confinante, esercitata per uno dei titoli giuridici indicati nel primo comma della norma, e ciò sull'assunto che la domanda è stata accolta pur in mancanza della prova di detto requisito.

I due motivi, strettamente connessi, possono essere esaminati congiuntamente.

A norma dell'art. 7, secondo comma, legge n. 817/71 – che ha esteso al proprietario coltivatore diretto del fondo confinante con quello promesso in vendita i diritti di prelazione e riscatto previsti a favore di altri soggetti dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590 (tra le altre, in tal senso, Cass. n. 10272/95) – tali diritti sono attribuiti al coltivatore diretto proprietario confinante purché sui fondi offerti in vendita non siano insediati mezzadri, coloni, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti, e la coltivazione diretta del fondo confi-

nante abbia avuto una durata almeno biennale e venga espletata, anche con l'apporto dei componenti del nucleo familiare, con una forza lavorativa non inferiore al terzo di quella occorrente per le normali necessità sia del terreno confinante che della nuova azienda.

Dei vari requisiti, così richiesti, è nella specie in discussione soltanto la durata biennale della coltivazione diretta del fondo confinante, ritenuta provata dai giudici del merito con decisione che forma oggetto delle censure in esame.

Come gli stessi ricorrenti osservano, i retraenti acquistarono la proprietà del fondo confinante il 1° settembre 1985, e, dunque, all'incirca un anno ed otto mesi prima della compravendita (rogito 30 aprile 1987) del terreno oggetto di riscatto.

Tale circostanza non ostava all'accoglimento della domanda giacché, come essi riconoscono adesivamente richiamando la sentenza del 12 maggio 1990, n. 4105 di questa C.S., il riscatto del proprietario confinante non richiede un periodo minimo di titolarità del diritto dominicale.

Deve però trattarsi, come si è già rilevato, di proprietario coltivatore diretto, qualifica, quest'ultima, che deve investire proprio il fondo confinante, e non altri, essendo dirette le norme sulla prelazione agraria e sul successivo riscatto all'ampliamento dell'impresa coltivatrice diretta finitima, e non già all'acquisto della proprietà della terra da parte di qualsivoglia coltivatore diretto (da ultimo, in tal senso, Cass. 22 giugno 2001, n. 8595).

Nella specie, non forma oggetto di ricorso che gli odierni resistenti nel suindicato periodo 1° settembre 1985 - 30 aprile 1987 coltivarono direttamente il fondo, da loro acquistato e confinante con quello oggetto di riscatto, mentre è in discussione se nei precedenti quattro mesi (30 aprile-31 agosto 1985) essi lo coltivarono in affitto, come la sentenza impugnata ha anche accertato.

Agli effetti, invero, del maturare del biennio di coltivazione diretta del fondo confinante, è possibile la sommatoria di periodi di coltivazione diretta basati su titoli diversi purché legittimanti tutti la prelazione, talché nella specie doveva essere accertato se, come i retraenti affermavano, essi nel quadrimestre di cui sopra avessero coltivato il fondo in questione quali affittuari.

La Corte territoriale ha risolto il quesito in senso affermativo, sulla base della deposizione del teste Aimone il quale ha affermato che per molti anni gli attori hanno coltivato il terreno confinante, in locazione prima dell'acquisto.

I ricorrenti – i quali non pongono in discussione che anche un affitto precedente l'acquisto del terreno confinante rilevi agli effetti in esame – sostengono che nulla escludeva che l'affitto fosse intervenuto tra il giugno e l'agosto del 1985 e, dunque tardivamente agli effetti del maturare del biennio in questione.

Tale assunto è inammissibile perché si risolve in una diversa valutazione della testimonianza Aimone – non consentita in sede di legittimità –, intesa invece da detta Corte nel senso, anche sovrabbondante il quadrimestre anzidetto, che per i molti anni (20-25, come gli stessi ricorrenti rilevano), durante i quali gli attori avevano coltivato il terreno confinante prima di acquistarlo, la coltivazione era avvenuta a titolo di affitto.

In definitiva i vizi motivazionali, addotti con il primo motivo, non sussistono, e con essi i ricorrenti mirano, nella sostanza ed inammissibilmente stanti i noti limiti del giudizio di legittimità, al riesame del materiale probatorio, così come è infondato il secondo motivo, basato su premesse di fatto (la mancanza della prova della durata biennale della coltivazione diretta) diverse da quelle insindacabilmente accertate dai giudici del merito: donde il rigetto del ricorso, con le conseguenze di legge (art. 91 c.p.c.) quanto alle spese. (*Omissis*)

### (1-2) PROBLEMI INTERPRETATIVI E TESTO UNICO DELLE NORME SULLA PRELAZIONE.

La sentenza n. 7635 del 24 maggio 2002 conferma l'orientamento prevalente della Suprema Corte in ordine alla qualità di coltivatore diretto legittimante alla prelazione e al riscatto agrario.

La questione posta riguarda la posizione di chi si dedica all'allevamento del bestiame disgiunto dall'attività di coltivazione del fondo e viene risolta con un'interpretazione restrittiva della figura del coltivatore diretto ai sensi dell'art. 31 della legge 590/1965. Secondo tale interpretazione la legittimazione alla prelazione-riscatto compete a colui che coltiva il fondo e,

attraverso la prelazione, realizza la finalità di ampliare le dimensioni territoriali dell'azienda agricola diretta coltivatrice, potendo l'attività di allevamento del bestiame essere connessa a quella di coltivazione o anche mancare.

L'argomentazione della sentenza in esame si fonda in primo luogo sul tenore letterale dell'art. 31 che congiunge con una «e» le due attività predette, escludendo apparentemente la qualificazione di coltivatore diretto ai fini prelatizi nei riguardi di chi limiti la propria attività all'allevamento.

Una lettura meno formalistica della norma potrebbe consentire invece di ritenere che il legislatore intende definire coltivatori diretti sia coloro che coltivano sia coloro che allevano, delineando così due previsioni distinte, secondo quanto sostenuto anche da un orientamento minoritario della Suprema Corte (1).

Maggior forza argomentativa la sentenza trae tuttavia dal richiamo all'art. 8 della legge 590/1965, che individua i soggetti cui spetta la prelazione e richiede nei soggetti legittimati il requisito di una attività di coltivazione pregressa ma soprattutto è illuminante su tale punto l'insegnamento di autorevole dottrina: A. Carrozza (2), in un lucido e convincente intervento, così si è espresso: «Molto più dovrebbe preoccupare il significato grammaticale del primo comma dell'art. 8 della medesima legge che – per l'ipotesi di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di «fondi concessi a coltivatori diretti, a mezzadri, a colonia parziaria o a compartecipazione, esclusa quella stagionale» – menziona espressamente come titolari del diritto di prelazione «l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante», e trascura di citare il nome del soccidario e di consimili figure, titolari di contratti per l'allevamento o in qualche modo attinenti all'allevamento».

E più oltre aggiunge: «È probabile che i redattori del citato art. 8 siano stati vittime inconsapevoli del pregiudizio fondiario, ancora dominante, come effetto ritardato della ideologia (del codice) della proprietà, nella prima metà degli anni sessanta. E ciò ha fatto sì che venissero trascurati i capisaldi – questi tuttora validi – del diritto dell'impresa agricola: a cominciare dall'art. 2135, prima rammentato, per finire alle linee generali che contraddistinguono il diritto agrario contrattuale». A questo punto ci sembra di dover concludere che un puntuale richiamo all'art. 2135 c.c., alla giurisprudenza di merito e alla dottrina via via sviluppatasi nel senso di considerare l'allevamento come l'attività di coltivazione del fondo e, da ultimo, alla nuova formulazione dell'art. 2135 quale emerge dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 emanato per l'«orientamento e modernizzazione del settore agricolo», a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57, imponga un intervento legislativo di integrazione e riassetto delle norme sulla prelazione nell'ambito di un testo unico.

La sentenza n. 593 del 12 febbraio 2002, n. 1971 consolida l'indirizzo della Suprema Corte secondo il quale ai fini del calcolo del biennio di coltivazione diretta del fondo confinante «è possibile la sommatoria di periodi di coltivazione diretta basata su titoli diversi purché legittimanti tutti la prelazione».

Nella fattispecie il titolo di coltivazione per una parte del biennio è stato quello di affitto ma poteva essere anche altro, come emerge limpidamente da Cass. 27 aprile 1978, n. 1970, in *Giur. agr. it.*, 1978, 411 e segg., secondo la quale il titolo può essere rappresentato da «qualsiasi contratto agrario, tipico o atipico, commutativo o associativo; e può essere anche la situazione giuridica di comunione ereditaria tra più coltivatori diretti del fondo facenti parte di una stessa famiglia, o comunione familiare, cioè comproprietà del fondo a qualsiasi titolo fra i componenti della stessa famiglia».

Gianfranco Busetto

Cass. Sez. III Civ. - 16-5-2001, n. 6743 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Frazzini, P.M. (diff.) - Martellini (avv. Ferrara) c. Burroni (avv. Manfredini). (*Cassa con rinvio App. Firenze 30 ottobre 1998*)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Domanda giudiziale - Oggetto - Successive variazioni relative all'estensione del terreno ed al prezzo offerto - Inammissibilità - Fondamento.** (C.p.c., art. 184; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*In tema di contratti agrari, una volta esercitato, con l'atto introduttivo del giudizio, il diritto di riscatto di cui all'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, questo non è più suscettibile, in prosieguo, di variazioni di sorta, nè con riguardo all'estensione del terreno, nè con riferimento al prezzo offerto, essendo preclusa alla parte non soltanto una vera e propria mutatio libelli, ma anche la mera emendatio, poiché le nozioni di mutatio ed emendatio libelli, proprie del processo, non sono trasferibili alle dichiarazioni negoziali (1).*

(Omissis). – 1.- Come accennato in parte espositiva con atto 30 giugno 1983, trascritto il 2 luglio 1983, Martellini Stefano ha acquistato dalla società Storum Familien-Stiftung di Vaduz due appezzamenti di terreno, siti in comune di Montaione.

Il primo, indicato nell'atto sotto la lett. a) rappresentato da terreni a varia coltura, in parte boschivi, con case coloniche e fabbricati rustici, della superficie catastale di ha 32.67.60, per il prezzo di lire ottanta milioni, il secondo rappresentato da un terreno agricolo di ha 3.13.80, per il prezzo di lire venti milioni.

Con lo stesso atto un terzo lotto di terreno, rappresentato da un appezzamento di terreno agricolo arborato della superficie complessiva di 2.940 mq era venduto a certi Peccianti Ivo e Cioni Ermellina, per il prezzo di lire tre milioni.

Burroni Paolo, Burroni Omar e Menicucci Burroni Elda (questi ultimi rappresentati dal primo) con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato il 22 giugno 1984 hanno dichiarato di voler esercitare il riscatto, di cui all'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, relativamente ai beni indicati *sub a)* nell'atto notarile sopra indicato, offrendosi di pagare nei termini di legge la somma di lire ottanta milioni.

Avendo opposto il convenuto, al fine di resistere all'avversa pretesa, tra l'altro, che i terreni *sub a)* non confinavano in alcun punto con il fondo di proprietà degli attori Burroni, questi ultimi, con memoria depositata in corso di causa, hanno dichiarato di essere stati tratti in errore dal contratto di vendita, che aveva artificiosamente separato in due lotti il terreno contestualmente venduto e precisavano, pertanto, di voler esercitare il riscatto sull'intero terreno di cui al contratto, offrendo di pagare anche l'ulteriore somma di lire venti milioni.

Opponendo il convenuto che così operando era stata introdotta in causa una nuova domanda sulla quale lo stesso non accettava il contraddittorio, sia il Tribunale che la Corte di appello di Firenze hanno ritenuto infondata una tale eccezione.

I detti giudici, in particolare, hanno interpretato il combinato disposto di cui agli artt. 184 c.p.c. (nella formulazione in vigore nel corso del giudizio di primo grado) e 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, nel senso che la parte che esercita il retratto a norma di quest'ultima disposizione qualora incorra in un errore, nella identificazione del bene riscattato abbia la facoltà, in corso di causa, di correggere tale errore.

Si osserva al riguardo, sia nella sentenza gravata, sia negli scritti di parte controricorrente, a fondamento della conclusione sopra riportata:

a) da un lato, che vi sarebbe stato, da parte degli alienanti, un artificioso frazionamento del fondo venduto, posto in essere proprio allo scopo di impedire l'esercizio del retratto;

b) dall'altro, che nella specie non vi è stata una *mutatio libelli*, ma una semplice *emendatio* essendo chiara la volontà dei riscattanti.

2. - Con il primo motivo i ricorrenti censurano tale statuizione, dei giudici di merito, denunziando «violazione e falsa applicazione degli artt. 112, 183 e 184 c.p.c., in riferimento agli artt. 7 legge n. 817 del 1971 e 8 legge n. 590 del 1965, rilevante ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c.», nonché «omissione, insufficienza e contraddittorietà della motivazione circa un punto decisivo della controversia rilevante ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c.».

(1) Cass. 27 giugno 1991, n. 7213, in questa Riv., 1992, 231 e Cass. 13 gennaio 1996, n. 253.

(2) A. CARROZZA, «Sul diritto dell'allevatore diretto alla prelazione agraria», in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 365 e segg.

3. - Il motivo è fondato, e meritevole di accoglimento.

3.1. - In alcun modo pertinenti al fine del decidere, *in primis*, appaiono, le pronunzie ricordate nella sentenza gravata, rese da questa Corte il 27 luglio 1990, n. 7579 e il 17 ottobre 1989, n. 4152, nell'ambito di fattispecie totalmente diverse rispetto a quella ora in esame.

Nella prima delle ricordate pronunce - in particolare - questa Corte ebbe ad affermare che la predisposizione, in occasione dell'alienazione di un fondo rustico, di artifici al solo scopo di eliminare il requisito della contiguità fisica con altro fondo confinante e quindi di precludere al proprietario coltivatore di detto fondo l'esercizio del diritto di prelazione (come la riserva, da parte dell'alienante, della proprietà di una striscia di terreno a confine, inidonea a qualsiasi autonomo sfruttamento produttivo e remunerativo) non importa la nullità della vendita ai sensi degli artt. 1344 e 1418 c.c., in quanto il tentativo fraudolento di eludere l'applicabilità delle norme imperative sulla prelazione trova adeguata sanzione nelle disposizioni sul retratto agrario, restando improduttiva di effetti l'artificiosa condizione di distacco tra i due fondi (Cass. 27 luglio 1990, n. 7579, cit.).

Non diversamente Cass. 17 ottobre 1989, n. 4152 ebbe ad affermare il principio secondo cui qualora, in sede di vendita di fondo rustico, il venditore si riservi una striscia di terreno, e tale riserva, anche alla luce della non rispondenza ad utilità alcuna, risulti effettuata al solo fine di eludere le norme imperative sulla prelazione e riscatto agrari in favore del confinante, eliminando il requisito della contiguità fisica con l'immobile di quest'ultimo, il relativo contratto non è qualificabile come atto emulativo, né è affetto da nullità, ma è inidoneo ad incidere su detti diritti, sicché al confinante, che eserciti il retratto, non può essere opposta la situazione di distacco fra i fondi discendente dal contratto stesso.

Certo quanto sopra è di palmare evidenza l'estraneità delle fattispecie tenute presenti nelle precedenti occasioni, rispetto a quanto verificatosi nella specie.

È pacifico - infatti - da un lato, che i terreni descritti nell'atto 30 giugno 1983, e già della società alienante sono stati con tale atto integralmente ceduti a terzi, dall'altro, che sono stati oggetto di trasferimento anche i sedimi confinanti con la proprietà Burroni.

3.2. - Certo quanto sopra è evidente che l'affermazione che si legge in sentenza (e fatta propria dai controricorrenti) secondo cui con il contratto 30 giugno 1983 sarebbe stato posto in essere un «artificioso frazionamento» della proprietà ceduta è assolutamente apodittica.

Non solo la sentenza gravata al riguardo non ha indicato i motivi che l'hanno indotta a ritenere «artificioso» il frazionamento in questione, ma la stessa non considera che - comunque - era sufficiente una «attenta» e non superficiale lettura dell'atto notarile e delle relative planimetrie e note di trascrizione per rilevare che i terreni di proprietà dei Burroni confinavano con i diversi terreni di cui al lotto *b)* e non con quelli *sub a)* e per i quali è stato esercitato il riscatto.

3.3. - Deve escludersi, ancora, che in realtà l'intenzione dei retraenti - come si adombra in controricorso - era nel senso di voler riscattare tutte le porzioni di terreno in concreto riscattabili, essendo una tale lettura della citazione introduttiva in contrasto con le formule utilizzate.

L'espressione, infatti, riscatto dei beni indicati *sub a)* nel contratto 30 giugno 1983 con offerta di pagamento della somma di lire ottanta milioni, di cui all'atto non ha altro significato che quello risultante dalla connessione delle varie parole impiegate e, cioè, che gli attori intendevano esercitare il riscatto esclusivamente dei beni indicati *sub a)* e per il prezzo attribuito a questi soli beni (ottanta milioni).

3.4. - Precisato quanto sopra, si osserva, ancora, che giusta una giurisprudenza più che consolidata, di questa Corte regolatrice, totalmente disattesa dalla sentenza gravata, la modificazione consentita della domanda, a norma dell'art. 184 c.p.c., (nella sua formulazione originaria) è quella che, fermi restando i soggetti, da un lato non comporti variazione del fatto giuridico posto a fondamento della pretesa e, dall'altro, non aggiunga o sostituisca al bene della vita controverso, come specificato nell'atto introduttivo, un diverso oggetto della pretesa (Cass. 10 gennaio 1996, n. 168; 4 novembre 1993, n. 10930).

Certo quanto sopra e certo che con la domanda introduttiva i retraenti avevano chiesto di voler esercitare il diritto di riscatto su

«i beni indicati *sub a)*», offrendosi di pagare nei termini di legge la somma di lire ottanta milioni di cui all'atto, è evidente che allorché gli stessi hanno chiesto di voler esercitare il riscatto sull'intero fondo [e, quindi, dei beni indicati *sub a)*, nonché quelli indicati *sub b)*] offrendosi di pagare la complessiva somma di lire cento milioni] è evidente che si era a fronte non a una mera *emendatio libelli*, ma a una *mutatio libelli*.

All'originario *petitum*, infatti, costituito dal riscatto di certi, determinati, beni, aventi una ben precisata estensione e certi confini, nonché un certo prezzo (ottanta milioni) si è sostituito un *petitum* completamente nuovo, mediante l'ampliamento dei beni riscattati, con inclusione, in questi, di altri beni (quelli indicati nel lotto *b)*) e che, eventualmente, potevano-dovevano essere oggetto di riscatto entro un anno dalla trascrizione del contratto di vendita e non, certamente, dopo quella data e, in particolare, nel momento in cui la parte retraente (su sollecitazione del convenuto) ha correttamente letto l'atto di vendita regolarmente a suo tempo trascritto.

3.5. - Anche a prescindere da quanto precede, comunque, ove si ritenga che in realtà non si è a fronte a una *mutatio*, ma solo ad una *emendatio libelli*, non per questo il motivo in esame potrebbe essere rigettato, con conferma della sentenza gravata nella parte *de qua*.

Come già affermato da questa Corte regolatrice in almeno altre due vicende analoghe alla presente deve, infatti, ulteriormente, confermarsi che in rapporto alla tipicità della fattispecie regolata dall'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 non è applicabile, in materia, la norma di cui all'art. 184 c.p.c., nel senso che una volta proposto l'atto introduttivo del giudizio, il diritto di riscatto non può essere più soggetto a variazione in sorta, così come del pari esso è insuscettibile di *emendatio*, in rapporto alla stessa natura del diritto esercitato, nel senso cioè che la richiesta di riscatto, una volta effettuata, non è suscettibile di mutamenti.

Ne segue che poiché l'offerta di riscatto è immutabile, da questa non può non derivare quale sua conseguenza la non applicabilità dell'art. 184 c.p.c., implicante una *mutatio libelli*, non essendo la domanda spiegata con l'atto introduttivo suscettibile di variazioni e di *emendatio* (così, appunto, Cass. 18 giugno 1987, n. 5361, specie in motivazione, nonché, successivamente, Cass. 21 dicembre 1995, n. 13026) e, pertanto - a maggior ragione - è precluso, in corso di causa «modificare» l'oggetto ed i termini della richiesta.

Non può tacersi - infatti - che il retratto agrario previsto dall'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 costituisce esercizio del diritto potestativo di subentrare nella qualità di acquirente del fondo con effetti *ex tunc*, mediante una dichiarazione unilaterale recettizia rivolta al retrattato (Cass. 26 febbraio 1993, n. 2455, tra le tantissime) ed è palese che la nozione di *emendatio libelli*, propria del processo, non è trasferibile alle dichiarazioni negoziali.

3.6. - Certo quanto sopra, atteso che la sentenza gravata non si è attenuta ai riferiti principi di diritto, è palese, come anticipato, che il primo motivo del ricorso meriti accoglimento.

4. - All'accoglimento del primo motivo segue l'assorbimento dei restanti [e con i quali si denunzia la sentenza stessa sia con riferimento alla individuazione del momento nel quale devono sussistere i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla legge per l'esercizio del diritto di riscatto (secondo motivo), sia con riguardo alla data del contratto di compravendita intervenuto tra il ricorrente e il proprio genitore (terzo motivo), sia per quanto attiene, infine, l'omessa valutazione di altre circostanze a giudizio del ricorrente rilevanti al fine di dimostrare l'insussistenza in capo ai retraenti del diritto di prelazione e, quindi, di riscatto (quarto motivo)].

La sentenza impugnata, pertanto, deve essere cassata e la causa va rimessa, anche per le spese di questo giudizio di legittimità, alla stessa Corte d'appello di Firenze che, provvedendo anche sulle spese di questo giudizio di legittimità, si atterrà al seguente principio di diritto: «Una volta esercitato, con l'atto introduttivo del giudizio, il diritto di riscatto agrario di cui all'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, questo non è più suscettibile, in prosieguo, di variazioni di sorta, né con riguardo all'estensione del terreno né con riferimento al prezzo offerto. Al riguardo non solo è precluso alla parte procedere a una *mutatio libelli* ma anche ad una mera *emendatio* di questo, atteso che le nozioni di *mutatio* e di *emendatio libelli*, proprie del processo, non sono trasferibili alle dichiarazioni negoziali». (*Omissis*)

## (1) SULLA MODIFICABILITÀ DELLA DOMANDA DI RISCATTO AGRARIO.

Una volta esercitato il diritto di riscatto agrario, questo non è più modificabile. È questo sinteticamente l'enunciato della sentenza in epigrafe della Corte di cassazione.

La conclusione interpretativa cui è giunta la Corte non può non trovare concorde l'interprete.

Il diritto di riscatto agrario, di cui all'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590, è un diritto potestativo (1) attribuito al coltivatore diretto che non ha potuto esercitare il diritto di prelazione al momento della stipula dell'atto di vendita.

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza, l'esercizio del diritto di riscatto ha come effetto non la risoluzione del contratto traslativo di vendita del fondo a favore del terzo e la contestuale formazione di un titolo d'acquisto *ex nunc* a favore dell'esercente il diritto, né un successivo trasferimento del diritto di proprietà dall'acquirente al riscattante, ma la sostituzione *ex tunc* del retraente al terzo acquirente nella medesima posizione che questi aveva nel negozio concluso (2).

L'effetto sostitutivo nell'originario contratto di vendita si verifica quando la dichiarazione unilaterale di riscatto è conosciuta dal terzo acquirente, indipendentemente dalla pronuncia del giudice (peraltro eventuale) che assume, in ogni caso, la natura di una pronuncia di mero accertamento dell'avvenuto trasferimento del fondo (3).

Questa costruzione normativa emerge in modo costante e pacifico dalle sentenze pronunciate dalla Corte di legittimità in oltre trentacinque anni di vigenza del diritto di prelazione agraria. La sostituzione *ex tunc* del retraente nella posizione contrattuale dell'acquirente, prodotta dalla sola dichiarazione unilaterale recettizia, ha condotto la giurisprudenza ad affermare l'irrelevanza di circostanze sopravvenute alla dichiarazione di riscatto, quali: la morte del retraente (con la successione degli eredi nel diritto di proprietà del fondo riscattato, già compreso nel patrimonio del *de cuius*) (4); la perdita della qualità di coltivatore diretto (5); la terzietà del retrattato ai sensi dell'art. 936 c.c. per le opere eseguite sul fondo dopo l'esercizio del diritto (6); l'espropriazione per pubblica utilità o l'occupazione provvisoria da parte della P.A. del bene oggetto dell'azione di riscatto (7).

Le Sezioni Unite della Cassazione, con la nota sentenza del 21 giugno 1984, n. 3654 (8), hanno chiarito che «il valido esercizio del diritto di riscatto è condizionato alla permanente sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti dalla legge, con riferimento sia al momento della conclusione della compravendita del fondo tra proprietario e terzo, sia al momento in cui avviene la ricezione, da parte del retrattato, della dichiarazione del retraente» e hanno sancito l'irrelevanza, «sulla validità del già avvenuto trasferimento del bene in capo al coltivatore riscattante, (degli) eventi successivi sopravvenuti nel corso del giudizio».

Il subentro automatico del retraente nella posizione del terzo acquirente, sin dal momento della stipula del contratto traslativo tra il proprietario ed il terzo, richiede e presuppone il ricevimento della dichiarazione di esercizio del riscatto del soggetto pretermesso.

Come noto, la volontà del retraente deve essere manifestata mediante una dichiarazione unilaterale recettizia di carattere negoziale contenuta in qualsiasi atto, purché comunicata al (e conosciuta dal) terzo, prima del termine annuale di decadenza di cui all'art. 8 legge 590/65. Quindi, la volontà del retraente può essere espressa dall'atto di citazione (9) notificato al terzo acquirente e diretto a far valere il diritto di riscatto ovvero da qualsiasi atto con il quale il titolare del diritto comunica per iscritto all'acquirente la sua volontà di riscattare il fondo (10).

Sempre in virtù del subingresso *ipso iure* del retraente nella medesima posizione del retrattato per effetto del ricevimento della dichiarazione di riscatto, la Corte di cassazione ha puntualizzato che, qualora il retraente intenda subentrare nel contratto a condizioni difformi rispetto a quelle del terzo acquirente, eccedendo la simulazione del prezzo indicato in atto pubblico, la dichiarazione di riscatto dovrà essere unicamente manifestata dall'atto di citazione «affinché, accolta la domanda di simulazione ed accertato il prezzo del riscatto, sia dichiarata la modificazione soggettiva prodottasi a seguito del contestuale esercizio giudiziale del diritto di riscatto» (11).

Nell'interpretazione giurisprudenziale costante che vede nella sentenza di accoglimento dell'esercizio di riscatto una pronuncia di mero accertamento, il pagamento del prezzo entro il termine di legge (tre mesi dal momento in cui il diritto sia divenuto incontestabile: passaggio in giudicato della sentenza ovvero dall'adesione del terzo) rappresenta unicamente una condizione sospensiva dell'efficacia del subingresso (12).

In questo quadro normativo deve essere inserita la vicenda concreta oggetto della sentenza in commento: con atto di citazione, i retraenti hanno esercitato il diritto di riscatto per un solo appezzamento di terreno (non confinante con quello di loro proprietà). Successivamente, nel corso del giudizio e con memoria hanno ampliato l'oggetto del domanda, chiedendo il riconoscimento del riscatto anche di un altro appezzamento di terreno trasferito con lo stesso contratto di vendita.

Correttamente, la S.C. ha ritenuto inammissibile l'ampliamento della domanda.

A prescindere dalla qualificazione processuale della modifica della domanda quale *mutatio libelli* o quale *emendatio*, occorre rilevare che i retraenti hanno manifestato la volontà di subentrare nella posizione dell'acquirente, nei limiti ed alle condizioni espresse dall'atto di citazione. Con la notifica della citazione-dichiarazione al terzo, entro il termine di decadenza, la sostituzione dei retraenti nell'atto di vendita si è perfezionata. Pertanto, il successivo giudizio non può che avere ad oggetto l'accertamento dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti del già intervenuto trasferimento che, nel caso concreto, non si è perfezionato mancando il requisito della confinanza.

Invero, decorso l'anno dalla trascrizione del contratto di vendita, la modifica della dichiarazione di riscatto è, comunque, preclusa, quale che sia la forma della stessa (nel caso di specie, con memoria).

Se è precluso al coltivatore diretto esercitare il diritto di riscatto decorso l'anno dalla trascrizione, egli non può eludere il termine perentorio, previsto a tutela della certezza nei rapporti giuridici, utilizzando l'istituto processuale della modifica della domanda.

(1) Cfr. Cass. 8 maggio 2001, n. 6391, in questa Riv., (M), 2001, 765.

(2) Cass. 17 novembre 1983, n. 6868, in *Giur. agr. it.*, 1985, 117; Cass. 12 luglio 1998, n. 7002, in questa Riv., (M), 1999, 123.

(3) Cass. 17 agosto 1988, n. 4957, in *Giur. agr. it.*, 1989, 91; Cass. 2 maggio 1991, n. 4765, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, 603; Cass. 19 gennaio 2000, n. 534, in questa Riv., 2001, 43.

(4) Cass. 23 giugno 1986, n. 4166, in *Giur. agr. it.*, 1987, 280.

(5) Cass. 4 dicembre 1993, n. 12023, in questa Riv., 1994, 280 e in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 127.

(6) Cass. 26 febbraio 1993, n. 2455, in questa Riv., 1994, 230; Cass. 22 dicembre 1999, n. 14454, ivi, 2000, 529.

(7) Cass. 17 febbraio 1990, n. 1190, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 256.

(8) In *Giur. agr. it.*, 1985, 18; in *Foro it.*, 1984, I, 2763; in *Riv. dir. agr.*, 1985, II, 230.

(9) In questo caso, l'atto di citazione sottoscritto dal solo difensore, «attraverso la procura alla lite rilasciata in calce o a margine, assume anche valore di manifestazione di volontà negoziale direttamente riferibile alla parte, che non viene travolta dalla successiva estinzione del processo e mantiene efficacia impeditiva della decadenza del suddetto diritto di riscatto» così Cass. 18 luglio 1991, n. 7969, in questa Riv., 1992, II, 343; Cass. 26 luglio 2001, n. 10218, ivi, 2002, 161.

(10) Vedasi, Cass. 2 aprile 1984, n. 2159, in *Giur. agr. it.*, 1985, 35; Cass. 1° dicembre 1987, n. 8931, ivi, 1988, 93; Cass. 14 aprile 2000, n. 4858, in questa Riv., 2001, 249.

(11) Così Cass. 11 giugno 1987, n. 5084, in *Giur. agr. it.*, 1987, 548.

(12) Cass. 26 ottobre 1994, n. 8789, in questa Riv., 1995, 154; Cass. 7 dicembre 2000, n. 15531, ivi, 2002, 26.

In merito, si consideri che l'effetto preclusivo del mancato esercizio del diritto di riscatto entro il termine decadenziale «è assoluto a prescindere dai motivi che l'abbiano in concreto determinato» (13) e non può giammai dare luogo al risarcimento del danno subito dal soggetto pretermesso (14).

La sentenza in commento è rispettosa del dettato normativo e conforme alla giurisprudenza circa la natura e gli effetti del riscatto agrario.

Peraltro, non è la prima volta che la Corte affronta il problema della validità ed efficacia della modifica in corso di causa della domanda di riscatto proposta dal soggetto pretermesso. Già con la sentenza n. 5361 del 18 giugno 1987 (15) la Corte ha affermato che, «poiché il diritto di riscatto è riconosciuto soltanto a parità di condizioni, subordinato cioè alla mera accettazione dello stesso prezzo pattuito fra l'originario proprietario e l'acquirente, la domanda per l'esercizio di quel diritto deve avere riferimento a detto prezzo senza essere suscettibile di emendatio a norma dell'art. 184 c.p.c. (nella specie, affermando tale principio, il supremo collegio ha confermato la decisione del merito che aveva ritenuto inammissibile la domanda di riscatto nel caso in cui il retraente aveva chiesto originariamente la determinazione giudiziale del prezzo del fondo oggetto di riscatto venduto cumulativamente con altri beni, e solo nel corso della lite aveva dichiarato, in subordine, di accettare il prezzo indicato nel rogito)» mentre, con la più recente decisione del 21 dicembre 1995 (16), ha specificato che «proposto l'atto introduttivo del giudizio e trascorso un anno dalla data di trascrizione del contratto di compravendita, il diritto di riscatto non è più soggetto a variazioni di sorta».

L'espresso richiamo alla decorrenza dell'anno dal trasferimento, contenuto nella massima di quest'ultima pronuncia e palesato dalla motivazione della sentenza in commento, induce ad una breve considerazione finale.

Nel caso in cui il coltivatore pretermesso abbia esercitato, con atto di citazione o con qualsiasi altra dichiarazione scritta comunicata al terzo acquirente, il diritto di riscatto a determinate condizioni, può modificare entro l'anno dalla trascrizione dell'atto di vendita, la propria domanda di retratto?

Come più volte ricordato, la dichiarazione di riscatto è un negozio unilaterale recettizio. In quale tale, produce i suoi effetti nel momento in cui giunge a conoscenza dell'acquirente ai sensi dell'art. 1334 c.c. Con il ricevimento della dichiarazione di riscatto si verifica la sostituzione *ex tunc* dell'acquirente nell'originario contratto di vendita. Pertanto, il retraente non può modificare successivamente la propria dichiarazione di riscatto, avendo questa prodotto i suoi effetti tipici (17). Il retraente ha «esaurito» il potere che l'ordinamento gli riconosce, e non può modificare gli effetti giuridici scaturiti dal suo atto, quand'anche il termine per l'esercizio del diritto non sia ancora scaduto.

Se questa appare l'unica interpretazione conforme all'istituto del negozio giuridico unilaterale, per chiarezza di pensiero, è necessario avanzare una distinzione: il retraente non può modificare la dichiarazione di riscatto (ridurre il prezzo offerto, eccipere la simulazione del prezzo, ecc...), ma con autonomo e successivo negozio può esercitare il diritto di riscatto su di un fondo non oggetto della precedente dichiarazione, purché non sia passato l'anno dalla trascrizione dell'unico contratto di vendita. Entro lo spazio temporale previsto dalla legge, il coltivatore può ampliare l'oggetto del riscatto, purché la successiva manifestazione di volontà abbia ad oggetto un fondo distinto da quello oggetto della prima dichiarazione, sebbene alienato con lo stesso contratto traslativo.

Mauro Filippini

(13) Così Cass. 4 ottobre 1991, n. 10338, in questa Riv., 1992, 378.

(14) App. Firenze 10 marzo 1986, in *Giur. agr. it.*, 1986, 418. In senso parzialmente difforme, vedasi Trib. Verona 4 giugno 1982, in *Giur. Mer.*, 1984, I, 61.

(15) In *Giur. agr. it.*, 1987, 600.

(16) Cass. 21 dicembre 1995, n. 13026, in questa Riv., 1996, 611.

(17) Cass. 19 aprile 1990, in *Dir. e prat. lav.*, 1990, 1685; Cass. 16 maggio 2000, n. 6323, in *Foro it.*, 2001, I, 227.

Cass. Sez. Lav. - 2-5-2002, n. 6270 - Ravagnani, pres.; Amoroso, est.; Iannelli, P.M. (parz. diff.) - Gaudino (avv. Forgiione) c. INPS (avv. Fonzo ed altri). (*Conferma Trib. Benevento 24 maggio 2000*)

**Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Sgravi - Esenzione contributiva parziale in favore delle aziende agricole colpite da siccità, ex art. 9 d.l. n. 367 del 1990 conv. in legge n. 31 del 1991 - Presupposti - Accertamento - Sanatoria ex art. 18, diciottesimo comma, legge n. 724 del 1994 - Applicabilità alle sole domande di esenzione già presentate - Sussistenza.** (D.l. 6 dicembre 1990, n. 367, art. 9; l. 30 gennaio 1991, n. 31; l. 23 dicembre 1994, n. 724, art. 18, comma 18; l. 15 ottobre 1981, n. 590, art. 1; l. 4 gennaio 1968, n. 15, art. 4)

*Ai fini della parziale esenzione contributiva prevista dall'art. 9 d.l. n. 367 del 1990, convertito nella legge n. 31 del 1991, in favore delle aziende agricole aventi diritto, nel decennio 1981-90, per almeno tre annate agrarie, anche non consecutive, alle provvidenze regionali di cui all'art. 1, secondo comma, lettere b) e c), legge n. 590 del 1981, la sanatoria di cui all'art. 1, comma diciottesimo, legge n. 724 del 1994 (in base alla quale, qualora le competenti autorità regionali non abbiano proceduto all'accertamento dei danni subiti dalle singole aziende, il diritto alle agevolazioni è definitivamente riconosciuto sulla base delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, di cui all'art. 4 legge n. 15 del 1968, a suo tempo prodotte dalle aziende interessate) trova applicazione solo per le aziende che abbiano presentato all'epoca la domanda di esenzione contributiva e non anche per le aziende che abbiano inoltrato tale istanza solo successivamente all'entrata in vigore della detta sanatoria, limitandosi ad allegare la dichiarazione sostitutiva in relazione al periodo precedente (1).*

(Omissis)

1. Il ricorso è articolato in cinque motivi.

1.1. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 9 e 10 d. l. 6 dicembre 1990, n. 367, convertito con modificazioni dalla l. 30 gennaio 1991, n. 31.

(1) Sentenza davvero pregevole, che non si limita a indicare le norme rilevanti per la decisione del caso, ma ne illustra pure la *ratio* e ne ricostruisce l'origine storica, risolvendo così in modo persuasivo tutte le questioni sollevate dalla ricorrente. Chi voglia commentarla può aggiungere solo poche osservazioni di carattere marginale:

A) In primo luogo, è interessante rilevare come quella che la Suprema Corte chiama «la manovra sui contributi previdenziali», ossia il parziale esonero dal loro pagamento, non sempre rientri in un programma a vasto raggio, inteso a risolvere problemi strutturali della nostra economia, ma possa nascere anche da situazioni imprevedute e contingenti, nelle quali appare giustificato, una volta tanto, il ricorso da parte del Governo ad un provvedimento d'urgenza. Così appunto è avvenuto per il d.l. 6 dicembre 1990, n. 31, emanato al solo scopo di far fronte ai danni provocati dalla siccità che aveva colpito talune zone durante l'annata agraria del 1989-90.

B) Senonché, mediante un preciso rinvio testuale, la disciplina in esso contenuta è stata, per così dire «agganciata» a quella sul Fondo di solidarietà nazionale, di cui alla l. 15 ottobre 1981, n. 590, che ha un ambito di applicabilità assai più vasto. Da un lato, infatti, essa si riferisce, genericamente, a tutte le «calamità naturali» ed «avversità atmosferiche» (art. 1, secondo comma) che abbiano messo in difficoltà le aziende agricole; dall'altro contempla una gamma di provvidenze assai più ricca, fra cui la ricostruzione dei capitali di conduzione (compreso il lavoro del coltivatore), la provvista dei capitali di esercizio ecc. A regolare il Fondo di solidarietà nazionale è sopravvenuta, poco dopo, la l. 14 febbraio 1992, n. 185, che, peraltro, non ha abrogato,

Sostiene la difesa della ricorrente che dal testo delle citate disposizioni si evince che, per le provvidenze di cui all'art. 9 (non richiamato nel successivo art. 10), alcuna dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio è prevista, né è contemplato alcun termine per la presentazione di tale dichiarazione e neppure della domanda. Infatti la dichiarazione sostitutiva, richiesta dall'art. 10, è quella relativa al possesso dei requisiti per l'ottenimento delle provvidenze di cui all'art. 1 della legge n. 590 del 1981 e non anche di quelle di cui all'art. 9 cit.

Da una corretta interpretazione delle norme sopra richiamate discende, quindi, la mancanza della necessità dell'inoltro della dichiarazione sostitutiva.

1.2. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di legge, ancora in relazione al medesimo d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, convertito con modificazioni nella l. 30 gennaio 1991, n. 31.

Lo SCAU (Servizi contributi agricoli unificati), ente competente all'epoca dei fatti al riconoscimento dello sgravio contributivo per eventi calamitosi eccezionali, con circolare n. 46 del 15 aprile 1991, disponeva che entro il 31 maggio 1991 le aziende interessate dovevano presentare agli uffici provinciali territorialmente competenti (dello SCAU) una domanda di esonero dal pagamento. Sicché non sussisteva nessuna competenza della Regione a ricevere le domande di esonero contributivo.

1.3. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di legge in relazione sia al cit. d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, convertito con modificazioni dalla l. 31 gennaio 1991, sia all'art. 18, comma 18, della l. 23 dicembre 1994, n. 724.

L'INPS in primo grado ed in grado di appello non aveva mai contestato la sussistenza del danno nella misura del 35 per cento subito dall'azienda agricola, onde tale circostanza, per effetto della mancata contestazione, era da ritenersi pacifica.

1.4. Con il quarto motivo di ricorso la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di legge in relazione all'art. 416 c.p.c.

L'INPS non ha mai contestato, nella memoria il primo grado, la sussistenza del danno, essendosi l'Istituto limitato ad opporre la mancata presentazione della domanda e della dichiarazione sostitutiva, quale presupposto per il riconoscimento del beneficio contributivo.

1.5. Con il quinto motivo di ricorso la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione di legge in relazione all'art. 51 c.p.c.

La difesa della ricorrente deduce di aver chiesto, nel giudizio d'appello, l'astensione dal giudizio di due giudici per motivi di opportunità atteso che questi ultimi, chiamati a far parte del collegio, si erano pronunciati, quali giudici unici di primo grado in altre controversie analoghe, rigettando la richiesta di esonero contributivo con motivazioni identiche a quelle riportate nella sentenza impugnata.

2. Il quinto motivo del ricorso, che deve essere esaminato per primo attenendo alla regolare costituzione del collegio giudicante, è manifestamente infondato.

Premesso che è pacifico che i giudici che hanno formato il collegio giudicante in grado d'appello non hanno affatto conosciuto della medesima controversia in primo grado, ma in altre controversie hanno emesso pronunce (quali giudici unici di primo grado) sulla stessa tematica, sono concorrendo a formare una giurisprudenza di merito sfavorevole alla tesi sostenuta dalla ricorrente, è sufficiente rilevare – in disparte il fatto che tale evenienza non ricade tra i motivi di ricusazione del giudice, che sono da rite-

nere tassativi e non estensibili in via analogica ad ogni altra situazione nella quale possa ravvisarsi una qualche ragione di opportunità perché il giudice si astenga – che la ricorrente non ha presentato istanza di ricusazione e quindi non può comunque dolersi della mancata astensione del giudice.

3. I primi quattro motivi del ricorso – che possono essere trattati congiuntamente – sono infondati.

La questione centrale che pone il ricorso concerne essenzialmente l'esatta interpretazione dell'art. 9 d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, conv. in l. 30 gennaio 1991, n. 31, da leggersi congiuntamente all'art. 18, comma 18, l. 23 dicembre 1994, n. 724.

La ricorrente in sintesi assume di aver diritto all'esenzione contributiva parziale prevista in favore delle aziende agricole (e quindi degli imprenditori agricoli a titolo principale, singoli o associati, nonché dei coltivatori diretti) dall'art. 9 cit. sull'allegato presupposto di aver sofferto la siccità nell'annata agraria 1989-90 e di aver subito un danno superiore al 35 per cento del prodotto lordo vendibile per tre anni, anche non consecutivi, nel decennio 1981-1990; per comprovare la ricorrenza di tale presupposto espone di aver allegato alla domanda diretta all'INPS – e poi prodotto in giudizio – la dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio come (asseritamente) previsto dall'art. 18, comma 18, cit.

Il tribunale, riformando la sentenza pretorile, ha rigettato la domanda rilevando che era mancata la prova della sussistenza dei requisiti del beneficio richiesto e che in particolare la ricorrente, prima della sanatoria prevista dall'art. 18, comma 18 cit., non aveva presentato alcuna domanda alla regione corredata della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà del danno subito per attivare la verifica demandata alla regione stessa, come desumibile dagli artt. 9 e 10 del cit. d.l. n. 367/90.

4. Giova premettere che la disposizione che prevede la provvidenza rivendicata dalla ricorrente, consistente in un parziale esonero contributivo, e della cui esatta interpretazione si dibatte tra le parti, si colloca tra la disciplina del Fondo di solidarietà nazionale (istituito con l. 25 maggio 1970, n. 364), quale posta dalla l. 15 ottobre 1981, n. 590, e la sua successiva riforma introdotta con l. 14 febbraio 1992, n. 185.

Questo Fondo, intestato al Ministero dell'agricoltura e foreste, era destinato (fin dalla legge n. 590/81 cit.) alle regioni perché prelevassero le somme occorrenti per consentire, in caso di calamità naturali o di avversità atmosferiche di carattere eccezionale, di erogare varie provvidenze in favore delle aziende agricole danneggiate (art. 1 legge n. 590/81 e art. 1 legge n. 185/92). Ed infatti le funzioni amministrative in materia di interventi conseguenti a calamità naturali o avversità atmosferiche di carattere eccezionale erano già state trasferite alle regioni (art. 70 d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616).

Tra le varie provvidenze contemplate dalla legge n. 590 del 1981 era previsto anche un beneficio contributivo (art. 5) in favore delle aziende agricole che avevano subito un determinato danno, beneficio consistente nella sospensione del pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali. Il presupposto sostanziale del beneficio era costituito dal fatto che l'azienda agricola avesse subito un danno non inferiore alla perdita del 35 per cento del prodotto lordo vendibile. Il presupposto formale era rappresentato dalla presentazione di una domanda all'ente impositore (all'epoca, lo SCAU) corredata dal certificato dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, competente per territorio, dal quale risultasse la

quantomeno espressamente, né la n. 31 del 1991, né la n. 590 del 1981: a quest'ultima ha fatto anzi più volte richiamo. Questa sovrapposizione di norme ha dato luogo a non pochi problemi di coordinamento e ad altrettante possibilità di errore. Il fatto che il Supremo Collegio, pur respingendo il ricorso, abbia ravvisato giusti motivi per compensare interamente fra le parti le spese di giudizio, è, in proposito, assai eloquente. Purtroppo, l'ideale della certezza del diritto si va allontanando sempre più.

C) Ancora, qualche riserva si potrebbe fare sull'opportunità della scelta, attuata con l'art. 70 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, in una più vasta prospettiva di decentramento, di trasferire alle regioni i compiti previdenziali ed assistenziali *in subiecta materia*. Non sembra infatti che vi abbiano

provveduto con molta sollecitudine. Tant'è vero che proprio per impedire alla loro prolungata inerzia di assumere un significato sostanzialmente non dissimile da quello di un silenzio-rifiuto, è stato necessario ricorrere alla sanatoria di cui all'art. 18, comma 18, della l. 23 dicembre 1994, n. 724, fonte, a sua volta, di ulteriori dubbi, come il caso sottoposto all'esame della Cassazione ha dimostrato.

D) Infine, la motivazione non richiama alcun precedente in termini, onde si può ragionevolmente supporre che non ne esistano. L'ordinanza 30 luglio 1997, n. 303 della Corte costituzionale riguarda semplicemente la legittimità dell'art. 18, comma 18, appena citato, in riferimento al principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Carta, e può leggersi in *Giur. cost.*, 1997, II, 2706 ss. (A.F.)



natura, l'entità e la causale del danno (certificato questo richiesto dal quinto comma dell'art. 5 cit. e previsto dall'ultimo comma dell'art. 1 l. 23 luglio 1956, n. 838). Tale attestazione poteva essere sostituita solo da una perizia giurata, che poteva essere presentata dall'azienda che richiedeva il beneficio contributivo.

Era poi prevista (dall'art. 7) la compilazione (ed esposizione nell'albo pretorio del comune) di elenchi nominativi delle aziende agricole danneggiate e beneficiarie delle provvidenze.

La riforma del 1992 (legge n. 185 del 1992 cit.) – ferme restando le competenze in materia delle regioni, accentuate dalla previsione del periodico trasferimento alle stesse delle disponibilità del Fondo sulla base di un piano di riparto (art. 2) – ha previsto (all'art. 5) un più incisivo beneficio previdenziale, consistente nell'esonero parziale dal pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali propri e per i lavoratori dipendenti in scadenza nei dodici mesi successivi alla calamità naturale in misura determinata con decreto del Ministro del lavoro. Il presupposto sostanziale è costituito dal possesso dei requisiti previsti dall'art. 3, comma 1: l'azienda agricola deve ricadere nelle zone delimitate che abbiano subito danni non inferiori al 35 per cento della produzione lorda vendibile. Sotto l'aspetto formale la domanda (all'INPS) deve essere corredata dalla dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa ai sensi e per gli effetti della l. 4 gennaio 1968, n. 15 (all'epoca vigente). È poi ribadito l'inserimento delle aziende danneggiate, beneficiarie delle provvidenze, in appositi elenchi nominativi (art. 7 legge 185/92, simmetrico al cit. art. 7 legge n. 590/81).

Dal raffronto tra la disciplina del 1981 e quella del 1992 emerge un accentuato parallelismo.

Nell'uno e nell'altro caso il beneficio contributivo è sì riconosciuto dall'ente previdenziale, ma si innesta in un più ampio contesto di provvidenze erogate dalle regioni, costituite da contributi *una tantum*, da anticipazioni, da contributi in conto capitale, da prestiti quinquennali a tasso agevolato, da mutui decennali, da contributi per l'ammasso di prodotti non commercializzabili. Il quadro di riferimento è quindi marcatamente regionale perché si tratta di una tipica materia devoluta alle regioni (quella appunto degli interventi conseguenti a calamità naturali o avversità atmosferiche di carattere eccezionale) talché l'intervento centralizzato, mediante la manovra sui contributi previdenziali, si appalesa come complementare rispetto al plesso delle provvidenze regionali.

Nell'uno e nell'altro caso il beneficio contributivo è concesso sulla base della ricorrenza di un presupposto sostanziale (danni non inferiori al 35 per cento della produzione) coonestato da apposita attestazione (inizialmente il certificato dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura o la perizia giurata; successivamente la dichiarazione sostitutiva di atto notorio).

5. Tra queste due discipline a regime si colloca il d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, conv. in l. 30 gennaio 1991, n. 31, che – non dissimilmente da altri provvedimenti emergenziali a fronte di specifiche calamità naturali (cfr. soprattutto il d.l. 15 giugno 1989, n. 231, conv. in l. 4 agosto 1989, n. 286, che reca disposizioni analoghe a quelle del d.l. in esame) – ha riguardato la siccità per l'annata agraria 1989-1990.

Innanzi tutto l'art. 1 d.l. n. 367/90 estende alle imprese colpite dalla siccità le provvidenze previste dalla cit. legge n. 590/81 così equiparando la siccità dell'annata agraria 1989-90 agli eventi calamitosi previsti dalla legge medesima.

Alle aziende agrarie colpite dalla siccità spettavano quindi (a domanda) varie provvidenze regionali (quelle già indicate: contributi *una tantum*, anticipazioni, contributi in conto capitale, prestiti quinquennali a tasso agevolato, mutui decennali, contributi per l'ammasso). Il successivo art. 10, derogando *in parte qua* alla legge n. 590/81, ha poi dettato precise prescrizioni quanto al procedimento per l'accesso a tali benefici: le aziende agricole avrebbero dovuto inoltrare domanda alla regione presentando altresì una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà riguardante l'entità del danno subito nell'annata agraria 1989-90 ed il possesso dei requisiti per l'ottenimento, nel periodo 1981-90, di determinate provvidenze regionali, quelle di cui all'art. 1, secondo comma, lett. b) e c), l. 15 ottobre 1981, n. 590 (rispettivamente il contributo *una tantum* per la ricostruzione del capitale di conduzione e il prestito quinquennale per la provvista del capitale di esercizio).

Sul versante contributivo il generale richiamo, fatto dall'art. 1 d.l. n. 397/90, all'applicabilità delle provvidenze della legge n. 590/81, comportava innanzi tutto l'applicabilità anche dell'art. 5 di

tale legge e quindi del beneficio (di carattere generale) della sospensione del pagamento dei contributi previdenziali (del quale però non si controverte).

Il legislatore ha però ritenuto insufficiente tale beneficio per una specifica categoria di aziende agricole, quelle che erano state particolarmente danneggiate da calamità naturali in un arco di tempo più ampio (1981-1990).

Ossia da una parte c'erano le aziende agricole che avevano sofferto solo o prevalentemente la siccità nell'annata agraria 1989-90; per queste il beneficio contributivo era costituito solo da quello previsto in generale (per tutte le aziende colpite da calamità naturali) dall'art. 5 della legge n. 590/81, richiamata dall'art. 1, d.l. n. 367/90.

D'altra parte c'erano le aziende agricole maggiormente e ripetutamente colpite da avversità naturali nel decennio 1981-90; tali erano – prevede l'art. 9 cit. – le aziende agricole aventi diritto, nel periodo suddetto, per almeno tre annate agrarie anche non consecutive, congiuntamente o disgiuntamente alle provvidenze di cui all'art. 1, secondo comma, lettere b) e c), l. 15 ottobre 1981, n. 590, disposizione questa che richiedeva appunto, sia per la provvidenza di cui alla lett. a) che per quella alla lett. b), un danno non inferiore al 35 per cento della produzione lorda globale. In sostanza si trattava di aziende che almeno per tre anni, anche non consecutivi, avevano patito un considerevole danno, superiore alla misura ridotta. A queste particolari aziende – che già avevano maturato anno per anno le provvidenze, per così dire, ordinarie (quelle previste dalla legge n. 590/81, comprensive in ipotesi anche del beneficio della sospensione del pagamento dei contributi di cui all'art. 5) – il legislatore ha riservato un ulteriore beneficio straordinario per rafforzare il sostegno ordinario: l'esenzione contributiva parziale in esame (riconosciuta peraltro contestualmente anche alle aziende agricole assuntrici di manodopera).

6. Si è trattato quindi di un beneficio di secondo livello: una provvidenza straordinaria in aggiunta a provvidenze ordinarie e condizionata al fatto di aver avuto diritto a queste ultime.

Il presupposto di tale beneficio straordinario è infatti costituito – come prevede l'art. 9 – dal fatto che le aziende agricole danneggiate risultino «aventi diritto», nel decennio suddetto, alle provvidenze di cui all'art. 1, secondo comma, lett. b) e c), l. 15 ottobre 1981, n. 590.

Se si confronta la dizione dell'art. 9 cit. con quella dell'art. 5 della legge n. 185 del 1992 cit. (ma analogo raffronto può farsi con il beneficio contributivo di cui al cit. art. 5 della legge n. 590 del 1981) si coglie meglio il carattere derivato, e non già primario, del beneficio previsto dalla prima disposizione. Infatti l'art. 5, legge n. 185/92 (che – come già rilevato – parimenti prevede un'esenzione contributiva parziale, ma a regime) richiede che l'azienda agricola sia «in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3, comma 1» (ossia si richiede che essa abbia subito un danno superiore al 35 per cento della produzione lorda vendibile). Invece l'art. 9 richiede che l'azienda agricola abbia avuto diritto, per tre anni nel decennio suddetto, a provvidenze regionali che a loro volta presupponevano [ex art. 1, secondo comma, lett. b) e c), l. 15 ottobre 1981, n. 590] un danno superiore al 35 per cento della produzione lorda vendibile.

L'evento-danno nel primo caso costituisce presupposto diretto del beneficio; nel secondo caso rappresenta un presupposto indiretto perché il beneficio è condizionato (non già alla sussistenza del danno, bensì) alla spettanza delle provvidenze regionali di cui l'evento-danno costituiva a sua volta il presupposto diretto.

Un'altra struttura di beneficio di secondo livello ha l'esenzione contributiva parziale prevista dal cit. art. 7-ter d.l. 15 giugno 1989, n. 231, conv. in l. 4 agosto 1989, n. 286, che parimenti fa riferimento alle aziende agricole «aventi diritto», per tre annate agrarie anche non consecutive nel novennio 1981-1989, alle stesse, sopra menzionate, provvidenze regionali.

Questa diversa tecnica ha una sua ben evidente *ratio*. Nel primo caso (art. 5 legge n. 185/92 ma anche art. 5 legge n. 590/81) l'evento-danno è temporalmente prossimo alla richiesta del beneficio giacché l'esenzione riguarda i dodici mesi successivi all'evento calamitoso. La prossimità temporale di quest'ultimo consente anche concretamente di verificare la veridicità della dichiarazione sostitutiva di atto notorio, di cui deve essere corredata la domanda.

Nell'altro caso (art. 9 d.l. n. 367/90) l'ampiezza dell'arco temporale di riferimento (dieci anni) comporta che l'evento-danno può essere notevolmente risalente nel tempo sì da non consentire in concreto – o quanto meno da rendere assai difficoltoso – il controllo del suo effettivo verificarsi. Ed allora il

legislatore – confidando sui controlli regionali (effettuati o effettuabili nel decennio) per riconoscere la spettanza delle provvidenze regionali – ha costruito la straordinaria misura dell'art. 9 cit. come beneficio di secondo livello, che presuppone la spettanza (per tre anni nel decennio) di determinate provvidenze regionali e quindi implica a monte le verifiche ed i controlli da parte delle regioni.

D'altra parte la spettanza delle provvidenze regionali nel corso degli anni aveva una sua visibilità esterna perché sia l'art. 7 legge n. 590/81, che l'art. 7 legge n. 185/92 già prevedevano la compilazione di elenchi nominativi delle aziende aventi diritto ai benefici. Inoltre il secondo comma dell'art. 10 d.l. n. 367/90 cit. (come già in precedenza l'art. 7-*quater* n. 231/89 cit.) espressamente faceva carico alle regioni di pubblicare l'elenco nominativo delle aziende destinatarie di tutti i benefici previsti dal medesimo decreto legge, tra cui il beneficio dell'esenzione contributiva in esame. Con l'inserimento in tale elenco nominativo (sollecitato dallo SCAU, destinatario delle domande di esenzione contributiva, ma in ipotesi richiesto direttamente anche dalla singola azienda interessata con apposita domanda) la regione riconosceva che l'azienda agricola era tra quelle «aventi diritto» alle provvidenze regionali. Deve anche aggiungersi che, se il riconoscimento da parte della regione della spettanza delle menzionate provvidenze regionali per tre anni nel decennio soddisfaceva la condizione per l'insorgenza del diritto all'esenzione contributiva in esame, non può escludersi che in ordine a tale spettanza, ove rivendicata dall'azienda, ma negata dalla regione, vi potesse essere una contestazione; ma ciò non contraddice la natura di secondo livello dell'esenzione contributiva, bensì richiederebbe, in questa evenienza (che non è quella di specie), l'accertamento (in tal caso anche nei confronti della regione) del diritto alle provvidenze regionali presupposte.

7. Questa essendo la portata dell'art. 9 cit., l'azienda agricola che aspirasse al beneficio doveva comprovare appunto la spettanza (per tre anni nel decennio) di tali provvidenze regionali che venivano rafforzate *ex post* con l'ulteriore beneficio della parziale esenzione contributiva per gli anni 1990 e 1991. Non doveva invece comprovare il danno subito (in misura superiore al 35 per cento del prodotto lordo vendibile) perché questo era insito nella riconosciuta spettanza delle provvidenze regionali.

Mette anche conto notare che rispetto a questa interpretazione, che qualifica l'esenzione contributiva in questione come beneficio di secondo livello sulla base di una lettura sistematica dell'art. 9 cit. nel contesto normativo, precedente e successivo, in cui si inserisce, risulta essere pienamente in sintonia la prassi amministrativa accolta all'epoca dello SCAU che, nella circolare n. 46 del 15 aprile 1991 (richiamata dalla ricorrente) avente natura di atto amministrativo a carattere generale, chiariva che l'elenco delle aziende agricole che avevano chiesto l'esonero contributivo parziale *ex art.* 9 cit. sarebbe stato trasmesso agli Assessorati regionali competenti, i quali avrebbero dovuto, sulla base degli elenchi nominativi dei beneficiari delle provvidenze regionali, verificare se le aziende medesime rientravano, o meno, tra quelle «aventi diritto» alle provvidenze regionali per tre anni nel decennio.

8. Questa interpretazione dell'art. 9 cit. è poi conestata da una disposizione successiva: il cit. comma 18 dell'art. 18 l. 23 dicembre 1994, n. 724. Nel contesto del condono previdenziale ed assistenziale (e quindi di una misura a carattere eccezionale la cui legittimità è stata scrutinata da Corte cost. 30 luglio 1997, n. 303) il legislatore – prendendo atto del fatto che erano spesso mancati da parte delle regioni quel controllo e quella verifica insiti nella costruzione dell'esenzione contributiva in questione come beneficio di secondo livello, conseguente al riconoscimento di provvidenze regionali i cui presupposti avrebbero dovuto essere verificati, appunto, dalle regioni – ha introdotto una previsione di sanatoria di tipo sanzionatorio dell'inerzia delle regioni. Infatti il comma 18 dell'art. 18 prevede che qualora le competenti autorità regionali non abbiano proceduto all'accertamento dei danni subiti dalle singole aziende agricole, il diritto alle agevolazioni contributive in favore delle aziende agricole, disposte dall'art. 7-*ter* d.l. 15 giugno 1989, n. 231, conv. in l. 4 agosto 1989, n. 286, e all'art. 9 d.l. 6 dicembre 1990, n. 367, conv. in l. 30 gennaio 1991, n. 31, è definitivamente riconosciuto sulla base delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà di cui all'art. 4 l. 4 gennaio 1968, n. 15, a suo tempo prodotte dalle ditte interessate.

Quindi, se la regione è stata inadempiente per oltre tre anni fino alla data di entrata in vigore dell'art. 18, comma 18, cit., l'azienda agricola che all'epoca aveva chiesto allo SCAU l'esenzione contributiva parziale non è penalizzata da questa situazione di stallo perché – in ragione appunto della disposizione di sanatoria in esame – il requisito consistente nel fatto di aver avuto diritto alle provvidenze regionali per tre anni nel decennio si considera «riconosciuto» sulla base della mera dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (il riferimento è evidente alla procedura amministrativa disciplinata dalla suddetta circolare, che all'epoca, nel regolamentare la domanda ed il procedimento, aveva richiesto appunto anche l'allegazione di tale attestazione).

Questa disposizione di sanatoria – che si presenta essa stessa come un beneficio ulteriore – non può che riguardare esclusivamente le aziende agricole che all'epoca (*i.e.* «a suo tempo»: art. 18, comma 18 cit.) avevano diligentemente (in ottemperanza alla circolare suddetta) presentato la domanda di esonero contributivo (allo SCAU) e che però vedevano la loro pretesa di fatto ostacolata, se non proprio paralizzata, dall'inerzia delle regioni. Essa non riguarda invece le aziende agricole che per anni erano rimaste inerti e che, dopo la disposizione di sanatoria in esame, avessero inoltrato per la prima volta (all'INPS) la domanda di esenzione contributiva per gli anni 1991-1992 allegando (ora per allora) la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà. È evidente che in tale evenienza non ci sarebbe alcuna inadempienza delle regioni alle quali nessuna verifica poteva essere stata chiesta (né dall'azienda agricola interessata, né dallo SCAU) per il semplice motivo che nessuna domanda di riconoscimento del beneficio di cui all'art. 9 cit. era stata inoltrata.

9. Tirando le fila delle argomentazioni finora svolte, può quindi dirsi in sintesi che occorre tener distinti il beneficio dell'esenzione contributiva di cui all'art. 9 cit. e la sanatoria di cui all'art. 18, comma 18, cit., e che quindi: *a*) il presupposto per l'esenzione contributiva, in quanto beneficio di secondo livello, era costituito dal fatto di aver avuto diritto, per tre anni nel decennio suddetto, a determinate provvidenze regionali (il contributo *una tantum* per la ricostruzione del capitale di conduzione e il prestito quinquennale per la provvista del capitale di esercizio) con conseguente inserimento nell'elenco nominativo che la regione doveva compilare *ex art.* 10, comma 2, cit.; *b*) della menzionata sanatoria, prevista dall'art. 18, comma 18, possono beneficiare solo le aziende agricole che avessero già richiesto in precedenza il beneficio dell'esenzione contributiva *ex art.* 9 cit. e che fossero in attesa dei controlli e delle verifiche delle regioni, in concreto non effettuati, e non anche le aziende che hanno chiesto l'esenzione contributiva solo dopo la legge di sanatoria.

Emerge allora come sia in realtà del tutto destituita di fondamento l'interpretazione fatta propria dalla difesa della ricorrente.

La quale da una parte (male interpretando l'art. 9 cit.) ritiene di aver assolto l'onere probatorio su di essa gravante con la dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, attestante il danno subito per tre anni nel decennio, ed argomenta anche dal fatto che l'INPS in realtà non abbia contestato tale circostanza. Ma così non è perché – come già detto – il presupposto dell'esenzione contributiva, per essere essa un beneficio di secondo livello, era costituito dal fatto che l'azienda agricola avesse avuto diritto a determinate provvidenze regionali per tre anni nel decennio.

D'altra parte la difesa della ricorrente (male interpretando l'art. 18, comma 18, cit.) ritiene che proprio a partire da tale disposizione di sanatoria in esame sarebbero mutati i presupposti per aver diritto all'esenzione contributiva e quindi, anche dopo la sanatoria, le aziende agricole potrebbero presentare la dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, attestante il danno subito per tre anni nel decennio, per beneficiare della sanatoria stessa. Ma così non è perché – come si è detto – di tale sanatoria non potevano beneficiare altri che le aziende agricole che già avessero richiesto in precedenza il beneficio dell'esenzione contributiva *ex art.* 9 cit.

10. Può aggiungersi che la difesa dell'INPS, nel contrastare l'interpretazione della ricorrente, ha anche parlato di inammissibile riapertura dei termini della sanatoria del 1994.

In realtà l'art. 18, comma 18, cit. non prevede termine alcuno (e tale non è quello di entrata in vigore della legge n. 724 del 1994), ma si riferisce unicamente alle domande di esonero contributivo già presentate «a suo tempo» (e verosimilmente giacenti da tempo, visto che lo SCAU nel disciplinare il

procedimento amministrativo, aveva fissato una data di scadenza nel 31 maggio 1991) in attesa che le competenti autorità regionali accertassero i danni subiti dalle singole aziende e provvedessero a compilare gli elenchi nominativi delle aziende beneficiarie. In questo senso (e non già perché sia scaduto un qualche termine per accedere alla sanatoria) le domande «nuove» – ossia quelle presentate dopo l'entrata in vigore della disposizione suddetta – non beneficiano, né possono più beneficiare della sanatoria.

Ma non essendoci un termine di decadenza (quello del 31 maggio 1991, previsto dalla menzionata circolare dello SCAU, non avendo base legislativa, non poteva che essere meramente ordinatorio), in realtà nulla escludeva che un'azienda agricola – come appunto ha fatto la ricorrente – si ricordasse di chiedere il beneficio dell'esenzione contributiva solo dopo la sanatoria suddetta del 1994. Ma, non beneficiando appunto della sanatoria e trovando invece applicazione solo l'originario art. 9 cit., non derogato *in parte qua* dell'art. 18, comma 18, l'azienda agricola avrebbe dovuto allegare e provare di aver avuto diritto in passato alle menzionate provvidenze regionali per tre anni nel decennio suddetto (ad es. avendo domandato alla regione di attestare tale presupposto con l'inserimento negli elenchi nominativi delle aziende beneficiarie ex art. 10, comma 2, cit.), e non già di aver subito, per tre anni nel decennio, un danno superiore al 35 per cento del prodotto lordo vendibile.

Nella specie l'azienda ricorrente – che ha impostato il ricorso sulla base di una diversa interpretazione – ha ritenuto (coerentemente con la sua impostazione, ma erroneamente) di non allegare né provare quello che era l'effettivo presupposto del beneficio richiesto, non avendo neppure inoltrato – osserva il Tribunale – alcuna domanda alla regione con la conseguenza che non era stato reso possibile l'accertamento del possesso dei requisiti previsti dalla legge.

La pronuncia impugnata – pur sintetica nella motivazione – risulta corretta nel *decisum* per aver ritenuto non provato il presupposto dell'esenzione contributiva rivendicata e per aver esattamente colto l'aggancio tra l'esenzione contributiva di cui all'art. 9 cit. ed i controlli e le verifiche del danno subito dall'azienda agricola per tre anni nel decennio, che erano demandati alle regioni. Ossia il Tribunale ha colto, anche se non ha sviluppato argomentativamente (ed in questa parte può intendersi corretta la motivazione della sentenza impugnata), la natura di secondo livello del beneficio in questione che comporta le implicazioni sopra esaminate.

Il Tribunale ha valorizzato la circostanza della mancata presentazione di una domanda alla regione, che non è risolutiva in sé (perché in realtà nell'art. 9 cit. non è formalizzato un vero e proprio atto di impulso della verifica del presupposto di fatto del beneficio con conseguente inserimento nell'elenco nominativo che la regione doveva compilare ex art. 10, comma 2, cit.), bensì è indicativa della mancata sussistenza del presupposto dell'invocata esenzione contributiva che, in quanto beneficio di secondo livello, presupponeva che in precedenza l'azienda agricola avesse chiesto alla regione, ed ottenuto, il riconoscimento del diritto a determinate provvidenze regionali con conseguente inserimento nell'elenco nominativo che la regione doveva compilare ex art. 10, comma 2, cit.; circostanza questa che la ricorrente, sulla scorta di una diversa (ma erronea) interpretazione dell'art. 9 cit. e dell'art. 18, comma 18, cit., non ha né allegato, né comprovato.

Non rileva invece che il Tribunale, in aggiunta all'argomentazione suddetta, che è autonomamente idonea a giustificare il *decisum*, abbia svolto un rilievo ulteriore. Il Tribunale, nell'affermare (esattamente) che la ricorrente non aveva fornito la prova della sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 9 cit. per l'ottenimento dell'esenzione contributiva, ha anche argomentato in ordine alla mancata contestazione da parte dell'INPS a fronte della dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio prodotta dalla ricorrente ed idonea, secondo quest'ultimo, a comprovare la sussistenza del danno per tre anni nel decennio. Ma la mancata contestazione della dichiarazione sostitutiva è in realtà ininfluenza perché il fatto attestato (ossia il danno patito) non costituiva esso stesso il presupposto dell'esenzione contributiva: infatti – si ripete – il presupposto del beneficio era costituito non già dal fatto di aver sofferto un tale danno per tre anni nel decennio, bensì da quello di aver avuto diritto a determinate provvidenze regionali, che a loro volta presupponevano tale danno.

11. Il ricorso va pertanto respinto. (*Omissis*)

Cass. Sez. Lav. - 20-5-2002, n. 7316, Trezza, pres.; Dell'Anno, est.; Palmieri, P.M. (conf.) - Soc. Coop. Agr. Fortore (avv. Garofalo) c. Saragnese (avv. Regina). (*Conferma Trib. Lucera 26 gennaio 1999*)

**Impresa - Natura agricola o industriale dell'attività imprenditoriale - Criteri di individuazione.** (C.c., artt. 2070, 2135, 2195; l. 20 maggio 1970, n. 300, artt. 18, 35)

*La natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale, rilevante ai fini dell'applicabilità dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in relazione all'art. 35 della stessa legge, va accertata non già sulla base di criteri generali ed astratti - come quelli stabiliti, ai fini previdenziali, dagli artt. 33 del d.p.r. n. 797 del 1955 e 6, lett. b), della legge n. 92 del 1979 o, in tema di determinazione del reddito agrario, dall'art. 28 del d.p.r. n. 597 del 1973 - ma, in conformità all'enunciazione del primo comma dell'art. 2070 c.c., posta in necessario collegamento con gli artt. 2195 e 2135 dello stesso codice, sulla base dell'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore, da considerare, peraltro, dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo, non già alla stregua di criteri meramente merceologici, ma tenendo conto della valutazione operata dalla contrattazione collettiva. (Nella specie, in applicazione del principio di cui alla massima, la S.C. ha confermato la decisione dei giudici di merito che avevano ritenuto comprovata la natura agricola dell'impresa dall'attività in concreto svolta dalla stessa di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli conferiti dai soci e raccolta dei prodotti medesimi, nonché dall'applicazione ai dipendenti del contratto collettivo nazionale dell'agricoltura, oltre che dalla denominazione di cooperativa agricola autoattribuitasi dal soggetto) (1).*

(*Omissis*)

FATTO. – Con ricorso del 3 aprile 1996, Saragnese Fernando convenne in giudizio, avanti il Pretore di Lucera nella sezione distaccata di Torremaggiore, la società cooperativa Agricola Fortore, chiedendo che, previa declaratoria di nullità, e in via gradata inefficacia o illegittimità del licenziamento intimatogli dalla società stessa sua datrice di lavoro perché dettato da ritorsione, venisse ordinata la sua reintegra nel posto di lavoro, con condanna della società stessa al risarcimento dei danni da lui subiti. Il Pretore, con pronuncia resa il 9 luglio 1997, dichiarò la nullità del recesso e ordinò la reintegra del lavoratore mentre rigettò la domanda di risarcimento del danno, che è stata invece accolta dal Tribunale di Lucera, avanti il quale entrambe le parti avevano proposto appello, con la sentenza indicata in epigrafe, con la quale è stata anche respinta l'impugnazione della società. Il giudice di secondo grado ha rilevato, quanto a quest'ultima, che la nullità del licenziamento, intimato con nota del 25 gennaio 1996, doveva conseguire alla estrema genericità della sua motivazione, limitata, nella successiva nota del 9 febbraio, a una asserita necessità di riduzione del personale per una più economica gestione della attività produttiva, nessuna ulteriore spiegazione venendo fornita con l'atto stesso. Solo nel costituirsi in giudizio, la società aveva specificato che il licenziamento era stato determinato da ragioni di natura tecnologica, per essersi decisa la trasformazione dell'impianto con la soppressione del posto di cantiniere e che si era reso impossibile impiegare il lavoratore nell'espletamento di altre mansioni, così prospettando, e chiedendo di provare, circostanze di fatto nuove ed essenziali. Il requisito dimensionale della azienda, legittimante l'ordine di reintegrazione, era rimasto dimostrato sia per non averlo la convenuta contestato nel giudizio di primo grado e sia per averne il Pretore legittimamente desunto la sussistenza per essere stata comprovata la presenza di almeno undici lavoratori quali operai specializzati, il che aveva ricevuto conferma dal contenuto dello stesso atto d'appello della società, nel quale era precisato che l'organico era costituito da 15 dipendenti e da 6 soci lavoratori. La natura agricola della società era da evincersi dai seguenti elementi: denominazione della società come cooperativa «agricola», attività in concreto svolta consistente non solo nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti conferiti dai soci ma anche nella raccolta diretta di uve e altro, applicazione ai dipendenti del contratto collettivo nazionale dell'agricoltura. Con riferimento poi all'appello del lavoratore, il tribunale ha osservato che non

potrebbe interessare la omessa produzione del documento da cui risultasse la retribuzione, conseguendo la condanna al risarcimento dei danni automaticamente dalla accertata nullità del licenziamento, mentre la sua liquidazione in concreto si sostanzia in un calcolo meramente matematico. Della decisione viene chiesta la cassazione dalla società con ricorso affidato a sei motivi e illustrato con memoria. Il Saragnese resiste con contro-ricorso.

**DIRITTO.** - Con il primo motivo, la società ricorrente denuncia il vizio di omessa pronuncia su un punto decisivo della controversia. A questo proposito si deduce che, con l'atto di appello, era stata dedotta l'erroneità della sentenza del Pretore, essendosi, con inammissibile inversione dell'onere della prova, ritenuto che incombesse sul datore di lavoro dimostrare la sussistenza di un giustificato motivo di licenziamento a fronte della allegazione dell'attore che questo fosse da ricollegarsi all'intento ritorsivo di allontanamento del lavoratore dalla azienda, e fondando la sua decisione su due argomenti, e cioè la successione temporale degli avvenimenti e la mancanza di motivazione della intimazione di recesso, della cui inconsistenza l'appellante si era doluta rivolgendosi al Tribunale, che ha totalmente trascurato di esaminare la critica attinente al motivo illecito, optando di fatto per una declaratoria di inefficacia del licenziamento in luogo di quella della nullità di esso.

Con il secondo motivo, la ricorrente lamenta la contraddittorietà della motivazione, avendo il Tribunale confermato la statuizione pretorile fondata sulla nullità del licenziamento perché determinato da motivo illecito, illogicamente peraltro ancorando la decisione alla diversa ragione di inefficacia del recesso per mancata indicazione delle ragioni, che era stata peraltro sanata per essersi le stesse precisate nella nota del 9 febbraio 1996 e in ogni caso con l'atto di costituzione in giudizio.

Con il terzo motivo, la società denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge n. 604 del 1966 e vizi della motivazione, sostenendo che il Tribunale è pervenuto alla sua erronea conclusione per avere confuso tra obbligo di motivazione del licenziamento (art. 2 della legge n. 604 del 1966) e quello di indicazione degli addebiti (art. 7 della legge n. 300 del 1970), nonché tra l'obbligo di comunicazione di tali motivi e l'altro di fornire la prova, nel giudizio, della loro fondatezza. Si aggiunge che il giudice di appello, una volta che aveva ritenuto di non condividere la decisione del Pretore di nullità del licenziamento, avrebbe dovuto procedere ad accertare, attraverso l'istruzione probatoria, se i motivi addotti fossero fondati.

Con il quarto motivo, si espone che il Tribunale ha illegittimamente omesso di prendere in esame le richieste istruttorie formulate con l'atto di appello.

Con il quinto motivo, la ricorrente - denunciando violazione e falsa applicazione degli articoli 35 della legge n. 300 del 1970 e 1 della legge n. 108 del 1990 - critica la sentenza impugnata nella parte nella quale si è attribuita la natura agricola all'impresa e assume che gli elementi sui quali tale conclusione si è formulata sono meramente indiziari, omettendo anche di accertare se i dipendenti fossero tutti concentrati in una unica unità produttiva o nel medesimo ambito territoriale.

Con l'ultimo motivo, la ricorrente sostiene che, violando e falsamente applicando l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, il Tribunale ha omesso di considerare che la mancata allegazione, da parte del lavoratore, della busta-paga impediva la determinazione della retribuzione globale da prendersi a base per la quantificazione della somma dovuta a titolo di risarcimento del danno, la cui domanda è scindibile e autonoma rispetto a quella reintegratoria.

Le censure sono tutte infondate.

Occorre preliminarmente osservare che, per quanto risulta dal testo della sentenza impugnata e da quello dello stesso ricorso (pagina 6), il giudice di primo grado aveva accolto la domanda formulata dal Saragnese avendo ritenuto non solo la nullità del licenziamento ma anche la sua inefficacia, e ciò a ragione della «vaghezza e pretestuosità dei motivi addotti dalla Fortore». Con l'atto di appello poi la società si era doluta in primo luogo proprio di questo secondo profilo, deducendo la «erroneità della sentenza nel punto in cui era stata ritenuta l'inefficacia del licenziamento per violazione dell'art. 2 legge 604/66, dovendosi ritenere detto licenziamento pienamente efficace» (pagina 5 della decisione impugnata). Avendo disatteso la censura in questione, correttamente quindi il giudice

dell'impugnazione ritenne «superfluo l'esame del secondo e del terzo motivo» - riferendosi alla nullità del recesso, questione il cui esame non può ulteriormente interessare, in quanto ormai estranea ai limiti della controversia - attesa la equiparazione delle due ipotesi, quella della nullità e quella del licenziamento, ai fini delle statuizioni di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Tanto premesso, deve ribadirsi il principio, reiteratamente affermato da questa Corte e necessariamente derivante dalla unica interpretazione possibile del disposto del citato art. 2, secondo il quale la motivazione del licenziamento - nel caso in cui, come nella specie, il lavoratore licenziato chieda al datore di lavoro la comunicazione dei motivi del recesso - deve essere sufficientemente specifica e completa, ossia tale da consentire al lavoratore di individuare con chiarezza e precisione la causa del suo licenziamento, così da potere esercitare un'adeguata difesa svolgendo e offrendo idonee osservazioni o giustificazioni (per tutte, Cass. 18 giugno 1998, n. 6091), dovendo ritenersi equivalente la materiale omissione della comunicazione dei motivi alla comunicazione che, per la sua assoluta genericità, sia totalmente inadeguata ad assolvere al fine cui la norma tende (Cass. 23 dicembre 1996, n. 11497). Correttamente il Tribunale ha pertanto ravvisato una tale genericità nella comunicazione con cui il datore di lavoro si era limitato a indicare, come ragione giustificatrice della intimazione di recesso, una asserita «riduzione del personale determinata dalla necessità di una più economica gestione dell'attività produttiva», senza nulla aggiungere circa il perché della scelta di sopprimere proprio il posto di lavoro cui era addetto il Saragnese. Successivamente, nel giudizio di impugnazione del licenziamento, la società, costituitasi, non ebbe a supplire alle deficienze motivazionali, che ormai avevano irrimediabilmente viziato il provvedimento, ma addirittura fece valere una fattispecie giustificativa totalmente diversa da quella prima insufficientemente prospettata, consistente non più nella necessità di una riduzione del personale ma nella trasformazione degli impianti, con l'esigenza di adibizione a essi di operai con specializzazione non posseduta dal dipendente, derivandone che, sempre correttamente, il giudice di merito ha ritenuto la tardività e la novità della deduzione.

Ugualmente da disattendere sono le censure svolte contro la motivazione della sentenza impugnata nella parte nella quale con la stessa si è ritenuto che alla società ricorrente fosse da attribuirsi la natura di impresa agricola. A questo proposito, deve marcarsi che la natura industriale o agricola dell'attività imprenditoriale va accertata non sulla base di criteri generali e astratti - come quelli stabiliti, ai fini previdenziali, dagli articoli 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 797 del 1955 e 6, lett. b), delle legge n. 92 del 1979 o, in tema di determinazione del reddito agrario, dall'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973 - ma, in conformità all'enunciazione del primo comma dell'art. 2070 del codice civile, posta in necessario collegamento con gli artt. 2195 e 2135 dello stesso codice, sulla base della attività effettivamente esercitata dall'imprenditore, da considerare, peraltro, non già alla stregua di criteri meramente merceologici ma tenendo conto della valutazione operata dalla contrattazione collettiva (Cass. 23 novembre 1992, n. 12498).

Nella specie, il giudice di merito ha rilevato, all'esito di una indagine in fatto, che la natura agricola dell'impresa era rimasta pienamente comprovata, in particolare, dalla attività in concreto svolta dalla stessa (trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli conferiti dai soci e raccolta dei prodotti), nonché dalla applicazione ai dipendenti del contratto collettivo nazionale dell'agricoltura, cui era da aggiungersi la denominazione di cooperativa agricola autoattribuitasi dal soggetto. La ricorrente nulla deduce per contrastare che i dati oggettivi fossero tali da contrastare la correttezza delle conclusioni raggiunte dal giudice di merito, limitandosi a opporre il diverso inquadramento previdenziale della società come impresa industriale, elemento che, di per sé, non appare assolutamente decisivo. Quanto poi alla denunciata inosservanza del disposto del primo comma dell'art. 35 della legge n. 300 del 1970, per essersi omesso, da parte del Tribunale, di accertare se tutti i dipendenti prestassero attività in una unica unità produttiva, deve rilevarsi, in primo luogo, la novità, e quindi l'inammissibilità, della deduzione. In ogni caso nulla si rinviene, nello stesso motivo di censura, in ordine a circostanze di fatto che, deponenti in tale senso, siano state trascurate dal giudice di merito.

Infine, con riferimento all'ultimo motivo relativo alla ritenuta erroneità della statuizione di condanna al risarcimento dei danni non potuti determinare, nella loro esatta quantificazione per assenza del documento comprovante la misura del corrispettivo economico, è da osservare che la pronuncia non può reputarsi illegittima, e ciò in quanto la sentenza che, dichiarando l'inefficacia o la nullità del licenziamento, condanna il datore di lavoro a corrispondere al lavoratore le mensilità di retribuzione, secondo i criteri normativamente prefissati, per il periodo compreso fra la data del licenziamento e quella dell'effettiva reintegra, va parificata, quando non sia indicativa di un importo determinato o determinabile in base a semplice calcolo aritmetico, a una pronuncia di condanna generica, con la conseguente eventuale necessità di un ulteriore giudizio per la liquidazione del *quantum* esclusivamente quando sorga successivamente controversia in ordine alla individuazione della retribuzione globale di fatto assunta dal quarto comma dell'articolo 18 della legge n. 300 del 1970 quale parametro della misura del risarcimento.

Del ricorso si impone quindi il rigetto, con la condanna della sua proponente alla spese del giudizio nella misura che si indica nel dispositivo. (*Omissis*)

#### (1) IMPRENDITORE AGRICOLO E DISCIPLINA DEI LICENZIAMENTI.

1. - Sulla figura dell'imprenditore agricolo, specie dopo che il codice civile, con l'art. 2135, ne ha dato una definizione testuale, si è venuta concentrando sempre più l'attenzione di studiosi d'ogni scuola e tendenza, impegnati ad analizzarla in tutti i suoi possibili risvolti. Tanto più merita perciò di essere segnalata questa decisione, che ha avuto modo di richiamarla sotto un profilo che, malgrado l'indubbia importanza pratica, era rimasto finora, almeno per quanto io sappia, quasi completamente in ombra: quello dell'individuazione della normativa applicabile in tema di licenziamenti. Il congegno della tutela c.d. «reale», che, com'è noto, si fonda sull'art. 18 della l. 20 maggio 1970, n. 300, con le modifiche apportate dall'art. 1 della l. 11 maggio 1990, n. 108, prevede che il giudice ordini al datore di lavoro di reintegrare nel proprio posto il lavoratore illegittimamente licenziato quando «in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento» siano occupati più di quindici dipendenti o più di cinque se trattasi d'imprenditore agricolo; la stessa disciplina si applica altresì ai datori di lavoro «che nell'ambito dello stesso Comune occupano più di quindici dipendenti ed alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti» (1). La previsione di requisiti numerici differenziati si spiega, ed è stata infatti ritenuta compatibile col principio costituzionale d'uguaglianza, considerando che nel settore primario

(1) Ma già il testo originario della l. 20 maggio 1970, n. 300 differenziava, con una disposizione *ad hoc*, l'impresa agricola dalle altre: cfr. art. 35, e, su di esso, ASSANTI, PERA, *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova, 1972, p. 407 ss.; MANCINI, in *Statuto dei diritti dei lavoratori*, supplemento al *Commentario al cod. civ.*, diretto da SCIALOJA e BRANCA, Bologna-Roma, 1972, p. 531 ss.; FLAMMIA, nel *Commentario dello statuto dei diritti dei lavoratori*, diretto da U. PROSPERETTI, Milano, II, 1975, p. 1151 ss.; DE LUCA TAMAJO, in *Lo statuto dei lavoratori*, Commentario, diretto da GIUGNI, Milano, 1979, p. 611 ss. Nella sua formulazione testuale l'art. 18 prevede separatamente le tre ipotesi del licenziamento inefficace, annullabile e nullo; la distinzione, però, non ha rilevanza sostanziale, sicché tutte possono ricomprendersi nella figura del licenziamento illegittimo. I concetti di sede, stabilimento, filiale ecc., mal si attagliano, com'è evidente, alla struttura organizzativa

della nostra economia, assai più che negli altri, sono ancora frequenti organismi produttivi di dimensioni assai modeste.

2. - Ben s'intende, quindi, come per il lavoratore fosse di vitale importanza, nella specie, dimostrare che il proprio datore di lavoro rientrava fra gli imprenditori agricoli perché da ciò, appunto, dipendeva la sua possibilità di avvalersi del rimedio, di cui alla disposizione testè ricordata. Nel corso dell'istruttoria compiuta dai giudici di merito erano emersi in proposito tre dati di fatto, che conviene esaminare separatamente.

3. - La qualifica di «cooperativa agricola» inserita nella denominazione sociale. Si tratta, a mio avviso, dell'elemento meno probante. È noto, infatti, come alle espressioni usate dalle parti possa attribuirsi soltanto un valore indiziaro, senza mai dimenticare che potrebbero dipendere anche da scarsa conoscenza della terminologia giuridica, o da malafede. Di quest'ultima ipotesi, in particolare, va tenuto conto nel settore che qui interessa, dov'è frequente il caso d'impresе industriali o commerciali che tentano di «camuffarsi» da impresе agricole, per fruire dei non pochi vantaggi (sgravi contributivi, mutui agevolati, ecc.) concessi a queste ultime.

4. - L'applicazione ai dipendenti del contratto collettivo nazionale dell'agricoltura. Neppure questo può considerarsi determinante se, come sembra di capire dalla motivazione, si trattava di un contratto «di diritto comune», vale a dire di un semplice atto di autonomia privata. Sappiamo tutti come alla caduta del sistema corporativo abbia fatto seguito la riconquista «sul campo», già durante la Resistenza, della libertà sindacale, che sarebbe stata poi solennemente proclamata dall'art. 39, primo comma, della Costituzione. In essa si distinguono due aspetti: uno «positivo», l'altro «negativo». In virtù del primo, ogni datore di lavoro può iscriversi all'organizzazione professionale che più gli aggrada; in virtù del secondo, può decidere di non iscriversi ad organizzazione alcuna. In quest'ultimo caso può, ancora, rifiutare qualunque contratto collettivo, ovvero scegliere, per regolare i rapporti di lavoro con le proprie maestranze, quello che ritiene più conveniente (2). Ne consegue che tra il contratto collettivo, di cui il datore di lavoro faccia applicazione, e l'attività da lui esercitata, oggi non esiste più, necessariamente, quella rigida corrispondenza voluta dall'art. 2070 c.c., che era espressione caratteristica dell'inquadramento dei singoli nelle varie categorie produttive delimitate in via eteronoma (cioè autoritaria) per l'appunto, dal regime corporativo. Com'è intuitivo, nell'assetto attuale sono possibili abusi. Ad es., il datore di lavoro potrebbe essere indotto a preferire un contratto collettivo, piuttosto che un altro, dal poco lodevole intento di corrispondere una retribuzione inferiore, o di fruire di periodi di prova più lunghi, durante i quali gli è consentito recedere senza obbligo di preavviso né di indennità, e così via. Di tale problema, giurisprudenza e dottrina hanno dovuto farsi carico (3). Senza addentrarsi in particolari, qui basterà osservare

dell'impresa agricola, ma il riferimento ad essi, da parte dell'art. 35, ha valore solo esemplificativo, e non tassativo.

(2) Ciò può avvenire mediante un accordo espresso, verbale o scritto (dal momento che in materia vige il principio della libertà delle forme) col lavoratore, il quale, data la condizione d'inferiorità economico-sociale in cui versa, almeno di regola, non potrà far altro che accettare (o subire) la volontà della controparte, od anche tacitamente, per *facta concludentia*, cioè mediante la semplice applicazione, protratta per un congruo lasso di tempo, del contratto collettivo.

(3) Cfr., per tutti, VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. I. Il diritto sindacale*, Torino, 2000, p. 143 ss., e già, dello stesso A., *Veri e falsi limiti alla libertà del datore di scegliere il contratto collettivo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1990, I, p. 61 ss. Sulla vicenda storica dell'art. 2070 c.c. cfr. la sintesi di CARINCI, DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Diritto del lavoro. I. Il diritto sindacale*, Torino, 1994, p. 285 ss.

com'esso presenti significative analogie con quello della frode alla legge: in entrambe le ipotesi, infatti, un soggetto cerca di sottrarsi ad una disciplina che non gradisce, aggirandola. Anche questo rilievo consiglia di procedere con cautela, prima di trarre conclusioni sulla natura di un'impresa, argomentando dal contratto collettivo che in essa viene osservato.

5. - Infine, il dato di maggior rilievo: la «attività in concreto svolta» dalla ricorrente, che consisteva «non solo nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti conferiti dai soci, ma anche nella raccolta diretta di uve e altro». La Suprema Corte ha ritenuto ch'essa potesse inquadarsi, mediante il classico procedimento della sussunzione, nella fattispecie astratta d'impresa agricola delineata dal legislatore. Ma per giungere a questa conclusione ha dovuto superare non pochi ostacoli, tutti riconducibili, in definitiva, a quella frammentazione del nostro ordinamento in tanti micro-sistemi, che certo non giova alla certezza del diritto. Infatti, com'è stato da tempo rilevato (4), dell'impresa agricola coesistono più nozioni, dettate, ciascuna, con riferimento ad istituti diversi, e, quindi, con diverse finalità. La sentenza che qui si annota ne ha ricordate tre, escludendone, ogni volta, la rilevanza per il *thema decidendum*. Si tratta di quelle che risultano, rispettivamente: a) dall'art. 33 del d.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, con cui è stato approvato il T.U. delle norme concernenti gli assegni familiari; b) dall'art. 6 della l. 31 marzo 1979, n. 92, il quale riguarda, con formula più ampia, l'ambito della previdenza ed assistenza sociale; c) dall'art. 28 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, istitutivo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Se avesse voluto, le sarebbe stato facile aggiungerne altre: ad es., quelle di cui all'art. 3 della l. 29 novembre 1962, n. 1255, sui soggetti tenuti a contribuzione verso l'Enpaia; all'art. 206 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, sia nel testo originario, sia in quello novellato dall'art. 1, della l. 20 novembre 1986, n. 778, e, ancora, all'art. 49 della l. 9 marzo 1989, n. 88, che ha avuto la pretesa (5) di operare una classificazione dei datori di lavoro «a tutti i fini previdenziali ed assistenziali».

Ad orientare la scelta verso l'art. 2135 c.c. hanno contribuito, a mio avviso, due considerazioni.

A) Come s'è visto, l'art. 18 della legge n. 300 del 1970 si limita a far menzione dell'imprenditore agricolo, senza definirlo: dunque presuppone che la relativa definizione già esista nel sistema, e lascia all'interprete il compito di individuarne la fonte.

B) La sola definizione cui si può e si deve attribuire carattere generale, sia per i termini in cui è formulata, sia per la sede in cui è collocata, è l'art. 2135. Ad essa quindi occorre far capo, finché una disposizione speciale non fornisca precise indicazioni contrarie, per il limitato ambito in cui essa opera, ossia, come direbbero i classici, *propter aliquam utilitatem*.

Se non vado errato, la stessa argomentazione potrebbe oggi applicarsi all'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, ossia alla norma (di cui, com'è ovvio, non poteva tener conto la sentenza qui pubblicata) che, come ha scritto, con la consueta arguzia, Luigi Costato (6), ha mandato in pensione l'art. 2135, dopo quasi sessant'anni di onorato servizio.

Antonio Fontana

(4) Fra le opere di più ampio respiro cfr. ALESSI (Rosalba), *L'impresa agricola*, nel *Commentario al cod. civ.* diretto da SCHLESINGER, Milano, 1990, p. 38, testo e nt. 143.

(5) Pretesa che un'indagine sistematica avrebbe alquanto ridimensionata: cfr. PROIA, *L'inquadramento dei datori di lavoro*, Milano, 1993, che all'art. 49 citato dedica l'intero cap. V (p. 199-260).

(6) COSTATO, *I tre decreti legislativi di «orientamento» in campo agricolo, forestale e della pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 215 ss.

Cass. Sez. V Civ. - 21-11-2001, n. 14706 - Olla, pres.; Papa, est.; Palmieri, P.M. (diff.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Vivai Pietrafesa (avv. Rubineti). (*Conferma Comm. Trib. Reg. Basilicata 5 maggio 1999*)

**Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) - Disposizioni per particolari categorie di contribuenti - Attività di «ortovivaista» - Natura agricola - Configurabilità.** (C.c., art. 2135; d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 34)

*Ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (come anche ai fini delle imposte dirette), l'attività di «ortovivaista» va definita come agricola, in virtù dell'esplicito richiamo all'art. 2135 c.c. operato dall'art. 34 del d.p.r. n. 633 del 1972 (1).*

(Omissis). - FATTO. - L'Ufficio IVA di Potenza, a seguito di processo verbale di constatazione relativo alla S.n.c. Vivai Pietrafesa e C., corrente in Venosa, con avviso notificato il 29 agosto 1996, rettificò la dichiarazione della contribuente per l'anno 1992, avendo ritenuto di natura commerciale l'attività di vendita di prodotti acquistati da terzi. Seguì l'impugnativa della contribuente, che affermò la natura agricola delle operazioni, rientranti nel normale ciclo produttivo, comprensivo della trasformazione e manipolazione delle piante, anche se non direttamente prodotte. La Commissione tributaria provinciale accolse il ricorso, ed il gravame dell'Ufficio è stato respinto dalla Commissione tributaria regionale della Basilicata, con la sentenza indicata in epigrafe. In essa si ribadisce la natura agricola dell'attività, ai sensi dell'art. 2135 c.c., facendovi rientrare anche l'opera di messa a dimora delle piante su terreni posseduti dagli acquirenti, in dipendenza della loro rivendita, con garanzia di attecchimento.

Per la cassazione ricorre l'Amministrazione finanziaria, con unico complesso motivo, cui resiste con controricorso la contribuente.

DIRITTO. - Deducendo violazione o falsa applicazione degli artt. 29 t.u.i.r., 34 d.p.r. 633/1972 e 2135 c.c., e collegato vizio di motivazione, l'Amministrazione finanziaria ricorrente premette che sono considerate agricole, ai sensi dell'art. 29, comma 2, lett. c), del t.u.i.r., le attività «dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici, ancorché non svolte sul terreno, che rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che le governa e che abbiano per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno o dagli animali allevati su di esso». Lamenta che, pacifico essendo l'acquisto da terzi dei prodotti di cui si discute - consistenti in viti da uva e fiori recisi -, il giudice del merito non abbia verificato «se l'attività di cessione delle piante, ancorché comprensiva della loro messa a dimora e subordinata all'attecchimento (limitatamente alle viti da uva), avesse o meno la consistenza di attività commerciale», essendosi limitato, con motivazione apodittica, a richiamare precedenti giurisprudenziali anteriori - già orientati nella direzione poi definitivamente affermata dal t.u.i.r. -, senza considerare che «i fiori recisi sono venduti nello stesso stato nel quale vengono acquistati» e che, «con riferimento alle viti da uva, la società contribuente si era limitata a realizzarne unicamente la messa a dimora nei fondi degli acquirenti, senza essere entrata in alcun modo nel loro ciclo produttivo».

La resistente oppone la correttezza della sentenza impugnata, espressamente escludendo il carattere commerciale dell'attività, anche in considerazione della mancanza di una corrispondente organizzazione.

Il ricorso si rivela infondato.

L'art. 2135 c.c., nel definire agricola l'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame ed alle attività connesse, allude in maniera onnicomprensiva allo sfruttamento della terra, quale fattore di produzione, in tutte le forme ed attitudini possibili. In questa impostazione si è ravvisata una sorta di *favor* del legislatore per il duplice rischio - non solo strettamente economico, ma dipendente altresì da fattori naturali ed ambientali -, insito nella utilizzazione del suolo a fini produttivi (cfr. Cass. 6662/1996, in motivazione). Essa riceve conferma in sede tributaria, quando si consideri che l'art. 29 t.u.i.r. pone, nella individuazione del reddito agrario, il solo limite della potenzialità del terreno (comma 1), e considera agricole, «ancorché non svolte sul terreno», le attività di manipolazione, trasformazione ed alienazione, aventi ad oggetto «prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno» medesimo (comma 2, lett. c).

Entro l'ambito delineato, l'attività di «ortovivaista», come è fonte di reddito agrario in materia di imposte dirette (v. già, vigente il d.p.r. 597/1973, art. 28, Cass. 6662/1996 cit., e sotto il regime del d.p.r. 645/1958, art. 65 Cass. 1446/1984), allo stesso modo, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, va definita come agricola, dal momento che – secondo l'impostazione seguita, del resto, dalla ricorrente Amministrazione finanziaria – l'art. 34 del d.p.r. 633/1972 esplicitamente richiama l'art. 2135 c.c.

Sostanzialmente attenendosi a tali principi, il giudice *a quo* ha affermato che l'attività «ortovivaistica» non determina di per sé sola un reddito mobiliare diverso da quello agrario e, con riguardo al caso in esame, ha fatto rientrare nella nozione di normale ciclo produttivo agrario «la trasformazione e la manipolazione delle piante», anche se non direttamente prodotte dal soggetto, «fino al momento in cui le stesse siano rese consumabili e vendibili», mediante «collocamento su terreni posseduti dagli acquirenti, con garanzia di attecchimento». Talché la decisione, corretta nell'impostazione giuridica, appare congruamente motivata ed è immune da vizi logici. Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, si rileva che il giudice del merito mostra – attraverso il richiamo alla necessità che si tratti di prodotti provenienti «essenzialmente» dall'attività della contribuente – di aver considerato anche il criterio quantitativo, cui ancora allude l'Amministrazione ricorrente. Si aggiunge che il persistente diniego di quest'ultima, circa l'interferenza della contribuente nel ciclo produttivo, si rivela inammissibile, siccome inteso alla semplice prospettazione d'una differente soluzione di merito. Si conclude che, dovendosi avere riguardo alle «piante» – delle quali soltanto si legge nel provvedimento impugnato –, la diversa considerazione che dovrebbe aversi per i «fiori recisi» resta esclusa dal dibattito, non apparendo adempiuto l'onere di riportare in ricorso gli spunti documentali relativi a tale diversa ed autonoma attività di rivendita.

Ne deriva il rigetto del ricorso medesimo. (*Omissis*)

(1) NATURA DELL'ATTIVITÀ DI ORTOVIVAISTA AGLI EFFETTI DELL'APPLICAZIONE O MENO DEL REGIME SPECIALE IVA DI CUI ALL'ART. 34 DEL D.P.R. 26 OTTOBRE 1972, N. 633.

Con la sentenza in epigrafe, la Corte Suprema di cassazione ha avuto modo di pronunciarsi ancora una volta in merito ad uno degli argomenti maggiormente «spinosi» e dibattuti nel campo della disciplina tributaria del settore agricolo: l'individuazione della linea di demarcazione tra attività agricola e attività commerciale nello svolgimento di attività specifiche come quella, oggetto della sentenza, di ortovivaista. Vale la pena ricordare che il fatto di attribuire ad una attività il carattere agricolo piuttosto che quello commerciale assume una valenza fiscale particolarmente rilevante, soprattutto in considerazione della disciplina agevolata che il legislatore fiscale ha ritenuto, da sempre, di dover riconoscere al settore agricolo. Gli aspetti di maggiore spessore del trattamento tributario di favore sono rinvenibili sia nel campo dell'imposizione diretta, con la produzione di reddito agrario piuttosto che di reddito d'impresa e sia nel campo dell'imposizione indiretta (qui limitandoci alla sola imposta sul valore aggiunto), con l'applicazione di un regime speciale agevolato piuttosto che del regime normale.

È ormai consolidato l'orientamento interpretativo che pone il discrimine, l'elemento differenziale tra attività agricola e attività commerciale nella verifica della sussistenza del requisito del collegamento tra produzione agricola e utilizzazione del fattore terra, tant'è che la stessa relazione al codice civile, nell'introdurre la nozione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135, afferma che «l'espressione agricoltura è assunta nel suo senso più ampio di esercizio di attività rivolta allo sfruttamento della terra e delle sue attitudini produttive».

Tale fondamentale caratteristica è ribadita nella sentenza in commento, laddove, nel richiamare l'anzidetto articolo del codice, viene precisato che lo stesso allude in maniera onnicomprensiva allo sfruttamento della terra, quale fattore di produzione, in tutte le forme ed attitudini possibili. È ben vero, infatti, che l'art. 2135 c.c., nel definire le attività connesse a quelle agricole principali, fa riferimento alle «attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura». È altrettanto vero che la medesima nozione è stata trasferita in campo tributario, sia nel settore dell'Iva che in quello delle imposte sui redditi. In materia di Iva, l'art. 34 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, ai fini dell'individuazione dei soggetti destinatari del regime speciale agevolato, fa espresso rinvio all'art. 2135 del c.c., recependone, *in toto*, i contenuti. In materia di imposte sui redditi, l'art. 29 del d.p.r. n. 917/1986, nel definire la nozione di reddito agrario, è ancora più esplicito avendo fissato un doppio limite: quantitativo e qualitativo. Il primo, secondo cui i prodotti oggetto delle attività considerate agricole devono essere ottenuti per almeno la metà dal terreno. Il secondo, rappresentato dalle attività dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli, ancorché non svolte sul terreno, che rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa. Tali attività devono essere correlate ad un'attività primaria agricola, come la coltivazione del fondo, e devono porsi in rapporto di strumentalità ed accessorietà con l'attività primaria.

L'attività di ortovivaista, secondo la sentenza in commento, risponde alle anzidette caratteristiche richiamate dalla legislazione tributaria. Rispetto al caso sottoposto al suo giudizio, in effetti, la Corte ha dilatato notevolmente la nozione di normale ciclo produttivo agrario, facendovi rientrare «la trasformazione e la manipolazione delle piante», anche se non direttamente prodotte dal soggetto, «fino al momento in cui le stesse siano rese consumabili e vendibili», mediante «collocamento su terreni posseduti dagli acquirenti, con garanzia di attecchimento».

Vale la pena ricordare che, nella decisione n. 813 del 1° marzo 1995, la Commissione tributaria centrale ha affermato che non possono ritenersi compresi nel normale ciclo agrario, e non danno quindi luogo a reddito agrario, l'acquisto e la conseguente rivendita di piante prodotte da terzi.

Nel caso di specie, in effetti, ci troviamo di fronte ad una situazione limite, atteso che l'attività esercitata è consistita nel mettere a dimora viti da uva nei fondi degli acquirenti, provvedere a quanto necessario per garantirne l'attecchimento e procedere alla successiva vendita. Non v'è dubbio, così come rilevato dalla Suprema Corte, che i prodotti ceduti possano essere considerati «essenzialmente» il frutto, il risultato dell'attività della contribuente ma lascia perplessi il fatto che l'attività in questione possa essere stata qualificata come rientrante nel ciclo produttivo agrario della medesima, atteso che le viti sono state acquistate da terzi, l'attività si è svolta su un terreno di terzi e la vendita si riferisce ad un prodotto appartenente a terzi. Sembrerebbe, piuttosto, una sorta di prestazione di servizio assimilabile alla manutenzione di un campo con una colorazione di commercialità sufficientemente apprezzabile.

In questo senso, forse, la Corte troppo sbrigativamente ha giudicato inammissibile la tesi della ricorrente Amministrazione finanziaria, fondata sulla sostanziale estraneità dell'attività esercitata al ciclo produttivo e sulla sua conseguente riconducibilità ad una attività meramente commerciale, con gli effetti fiscali che ne scaturiscono.

Giuseppe Di Paolo

Cass. Sez. V Civ. - 11-8-2000, n. 10625 - Cantillo, pres.; Marziale, est.; Di Zenzo, P.M. (parz. diff.) - Coop. Preturi Colle Pero a r.l. (avv. Di Lollo) c. Amm. Finanze Stato (Avv. gen. Stato). (Conferma Comm. Trib. Reg. Lazio 26 giugno 1997)

**Imposte e tasse - I.V.A. - Produttori agricoli - Speciale regime previsto in loro favore dall'art. 34 del d.p.r. n. 633 del 1972 - Requisiti per fruire di detti benefici - Scopi mutualistici risultanti non solo dallo statuto, ma anche dall'attività in concreto svolta - Presenza nello statuto delle clausole previste dall'art. 26 del d.l.c.p.s. n. 1577 del 1947 - Presunzione di esistenza delle condizioni - Valore - Assoluto - Esclusione - Relativo - Configurabilità - Valutazioni espresse in sede amministrativa dall'autorità di vigilanza, o dall'autorità giudiziaria in sede di omologazione - Idoneità a pregiudicare l'esito del giudizio contenzioso - Ammissibilità - Esclusione - Fondamento - Fattispecie.** (D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 34)

*La possibilità per una cooperativa di produttori agricoli di fruire dello speciale regime agevolativo previsto dall'art. 34 del d.p.r. n. 633 del 1972 in tema di I.V.A. è subordinata alla ricorrenza dei requisiti mutualistici, con riguardo non solo alla organizzazione ed agli scopi quali risultanti dallo statuto, ma altresì all'attività in concreto svolta. È pur vero che l'inserimento nello statuto della cooperativa delle clausole di cui all'art. 26 del d.l.c.p.s. determina una presunzione di esistenza dei requisiti mutualistici (l'accertamento della cui sussistenza è demandata dallo stesso art. 26, quarto comma, al ministro del lavoro e della previdenza sociale, che, peraltro, è attributario di una competenza limitata alla verifica dei requisiti dello statuto sociale, e non si estende anche al riscontro della conformità dell'attività svolta dalla cooperativa al contenuto di dette clausole); ma tale presunzione non è assoluta e può pertanto essere superata anche da elementi di carattere indiziario. Né assumono rilievo, al fine di escludere la sussistenza dei requisiti suddetti in sede di giudizio contenzioso, le valutazioni al riguardo espresse in sede amministrativa dall'autorità di vigilanza e dalla stessa autorità giudiziaria in sede di omologazione, le quali non possono pregiudicare l'esito di detto giudizio, destinato a concludersi con una sentenza, contraddistinta dai caratteri della decisorietà e definitività, non riscontrabili, invece, nei provvedimenti amministrativi e nei decreti che definiscono il giudizio omologatorio. (Nella specie, in applicazione dei principi di cui in massima, la S.C. ha confermato la decisione della Commissione tributaria regionale che, in riforma di quella di primo grado, aveva escluso la sussistenza dei requisiti per fruire delle agevolazioni fiscali di cui si tratta in capo ad una cooperativa avente ad oggetto l'esercizio dell'attività di raccolta e rivendita del latte, la quale aveva, per il periodo in contestazione, rivenduto prodotti forniti non già da soci, ma da terzi, traendo elementi di convincimento della mancata esibizione dei documenti richiesti dall'ufficio finanziario precedente) (1).*

(Omissis). - 1. - A seguito di processo verbale di constatazione del 25 ottobre 1993, l'Ufficio IVA di Frosinone procedeva, con avviso notificato il 23 dicembre 1993, alla rettifica della dichiarazione IVA presentata per il 1988 dalla «Società cooperativa Preturi Colle Pero a r.l.», accertando una maggiore imposta di L. 315.924.000 e comminando, per le violazioni contestate, pene pecuniarie per un importo di L. 1.063.912.000. La somma complessivamente richiesta, comprensiva degli interessi, era di L. 1.511.641.000.

La rettifica era fondata sull'assunto che la cooperativa, la quale esercitava l'attività di raccolta e di rivendita del latte, non aveva prodotto i libri sociali e le scritture contabili né alcun altro documento idoneo a fornire la prova che i prodotti rivenduti nel 1988 fossero stati forniti dai propri soci e di trovarsi, quindi, nelle condizioni richieste per beneficiare del regime speciale previsto in favore dei produttori agricoli dall'art. 34, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633. Di qui l'assunto che le operazioni compiute in quell'arco temporale dovevano essere considerate, a tutti gli effetti, come «commerciali» e, in quanto tali, assoggettate al regime ordinario dell'IVA.

La Cooperativa proponeva ricorso alla Commissione tributaria di primo grado di Frosinone, deducendo, in particolare:

- che l'esibizione dei libri sociali e contabili nel corso della verifica non era stata possibile in quanto essi erano stati smarriti dal commercialista incaricato di curare la tenuta della contabilità;

- che la cooperativa aveva come scopo statutario la raccolta e la commercializzazione dei prodotti forniti dai singoli soci.

1.1. - Il ricorso era accolto, sul duplice rilievo che la Cooperativa aveva tutti i requisiti per essere ammessa a fruire dei benefici fiscali previsti dal citato art. 34, d.p.r. 633/72 e che la mancata esibizione dei documenti richiesti dall'Ufficio non poteva essere assunta a giustificazione della rettifica, essendo stata determinata da causa di forza maggiore.

La decisione era però riformata dalla Commissione tributaria regionale che, in accoglimento dell'appello dell'Ufficio, dichiarava legittimo l'avviso di rettifica, esternando forti dubbi circa la sussistenza dei requisiti necessari per qualificare l'attività concretamente esercitata dalla Cooperativa come «agricola» e, quindi, tale da poter essere ricompresa tra quelle assoggettate dall'art. 34, d.p.r. 633/72, al regime speciale IVA per i produttori agricoli.

1.2. - La Cooperativa chiede la cassazione di tale sentenza con quattro motivi di ricorso. L'Amministrazione finanziaria resiste.

DIRITTO. - 2. - Dei quattro motivi di ricorso assume priorità, sul piano logico, il quarto, con il quale - denunziando violazione dell'art. 56, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, nonché vizio di motivazione - la sentenza impugnata viene censurata per non aver rilevato la nullità (per difetto di motivazione) dell'avviso di rettifica, fatta valere nella precedente fase di giudizio, e non aver comunque motivato sul punto.

Il motivo non è fondato.

La questione non era stata autonomamente esaminata e respinta dal giudice di primo grado. La Società (che l'aveva sollevata nella precedente fase di giudizio, ma era riuscita vittoriosa nel merito) non aveva quindi l'onere di proporre, a tale riguardo, appello incidentale. Essa, tuttavia, avrebbe dovuto essere «specificamente» riproposta nella successiva fase di giudizio, in considerazione di quanto prescritto dall'art. 56, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

L'appellata - dopo aver contrastato i motivi di doglianza formulati dall'Amministrazione finanziaria e aver dedotto che sulla regolarità della denuncia per quanto riguardava i profili non investiti dal gravame si era ormai formato il giudicato - si è invece limitata a richiamarsi, in modo del tutto generico, alle «argomentazioni, eccezioni e deduzioni svolte nel primo giudizio» e, quindi, senza osservare le forme richieste dall'art. 56, d.p.r. 546/92. La relativa questione doveva intendersi pertanto «rinunziata» e nessun obbligo aveva la Commissione di prenderla in esame.

La denunciata violazione del citato art. 56 è quindi insussistente.

Né, per altro verso, può assumere rilievo il dedotto vizio di motivazione, dal momento che esso può riguardare solo il giudizio di fatto (Cass. 20 febbraio 1999, n. 1430) e che, in relazione alla violazione delle norme processuali, questa Corte procede in piena autonomia all'esame diretto degli atti del processo e può conoscere dei fatti che hanno dato luogo alla nullità (Cass. 13 ottobre 1993, n. 10112).

3. - Con il primo e il secondo motivo, che possono essere esaminati congiuntamente, la società ricorrente - denunziando vizio di motivazione, nonché violazione e falsa applicazione degli artt. 34 e 54, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633; dell'art. 14, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601; degli artt. 2727 e 2728 c.c.; degli artt. 2511, 2542, 2543 e 2544 c.c.; degli artt. 1, 2, 3, 9, lett. b); dell'art. 14, l. 17 febbraio 1971, n. 127 e di altre disposizioni non specificamente individuate - censura la sentenza impugnata per aver affermato, oltretutto con motivazione insufficiente e contraddittoria, la legittimità della rettifica operata dall'Amministrazione finanziaria, senza considerare:

a) che è contraddittorio qualificare una società come cooperativa agricola e, al tempo stesso, sostenere che i prodotti da essa rivenduti sono forniti da non soci;

b) che la rivendita dei prodotti a terzi, da parte di una cooperativa di produttori agricoli, non è comunque di ostacolo all'applicazione del regime agevolato previsto dall'art. 34, d.p.r. 633/72.

c) che l'eventuale svolgimento di attività non mutualistiche da parte di una società cooperativa se può comportarne lo scioglimento, per atto di autorità, non può mai determinarne la trasformazione in società lucrativa, essendo tale ipotesi espressamente vietata dalla legge;

d) che lo statuto della cooperativa aveva tutte le caratteristiche richieste all'art. 26, d.lgs.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577 e che, pertanto, i requisiti mutualistici dovevano ritenersi esistenti, quanto meno in via presuntiva;



e) che, in ogni caso, l'accertamento di tali requisiti, ai fini tributari, è riservato alla competenza esclusiva del Ministero del lavoro, secondo quanto stabilito dall'art. 26, ultimo comma, d.lgs. 1577/47;

f) che la sussistenza di tali requisiti era stata riscontrata, nel caso di specie, sia dagli organi competenti di tale Amministrazione che dall'A.G. in sede di omologazione e non poteva essere quindi revocata in dubbio;

g) che la rettifica della dichiarazione non poteva essere fondata sulla mancanza di prova dell'esistenza dei requisiti mutualistici, ma doveva basarsi sulla dimostrazione della mancanza di taluno di tali requisiti, tanto più che la loro ricorrenza, nel caso di specie, doveva presumersi, in considerazione di quanto stabilito dall'art. 26, d.l.c.p.s. 1577/47.

3.1.1. - Nessuna di tali censure può dirsi fondata.

La rettifica della dichiarazione annuale si basa su sull'assunto che nell'anno 1988 il latte rivenduto dalla cooperativa era stato fornito (non già dai soci, ma) da terzi e che, pertanto, l'attività esercitata in quel periodo dalla cooperativa non aveva avuto carattere mutualistico, in quanto tale società, lungi dall'operare come una «struttura di servizio» in favore dei propri soci, agevolando il collocamento sul mercato dei loro prodotti a condizioni più vantaggiose di quelle che ciascuno di essi avrebbe potuto ottenere individualmente, aveva agito come un qualsiasi intermediario commerciale.

Di qui la negazione della ricorrenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 34, d.p.r. 633/72 che, superando il principio di distinzione tra la società personificata e i suoi membri, considera «effettuate da produttori agricoli» anche le cessioni dei prodotti, nello stato originario o previa manipolazione o trasformazione, effettuate dalla cooperativa «per conto dei produttori soci».

La Commissione tributaria regionale ha riconosciuto che la società era stata costituita come cooperativa, ma ha poi espresso il dubbio («si dubita fortemente») che la sua attività potesse essere qualificata come «agricola», rilevando che nessuna prova «concreta» era stata fornita sulla qualità di soci di coloro che avevano fornito il latte alla cooperativa. E, su tale premessa, ha negato che ricorressero le condizioni per l'applicazione del regime agevolato previsto dal citato art. 34.

3.1.2. - Se questo è vero (come è vero) perdono di rilievo (e vanno conseguentemente dichiarate inammissibili, perché fuori «bersagli») le censure sopra puntualizzate alle lettere a), b), c), d), riguardanti l'individuazione dei caratteri della struttura organizzativa della società, la cui ricorrenza, come si è evidenziato, non è stata minimamente posta in discussione dalla sentenza impugnata. La pretesa contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata sarebbe, comunque, insussistente, dal momento che una società, pur costituita e concepita nel pieno rispetto dei requisiti mutualistici, può in linea di fatto agire come un qualsiasi intermediario commerciale.

3.1.3. - Le censure specificate alle lettere e), f) sono invece manifestamente infondate.

Invero, la specifica competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale prevista dal citato art. 26, ultimo comma, d.lgs.c.p.s. 1577/47, in ordine all'accertamento dei requisiti mutualistici delle cooperative, è circoscritta alla verifica dei requisiti dello statuto sociale e non si estende anche al riscontro della conformità dell'attività svolta dalla cooperativa al contenuto di tali clausole (Cass. 12 giugno 1972, n. 1840; 13 gennaio 1981, n. 271): è quindi evidente che l'applicazione di detta disposizione non può venire in considerazione nel caso di specie, dal momento che la possibilità di fruire dello speciale regime previsto dall'art. 24, d.p.r. 633/72 in tema di IVA è subordinata alla ricorrenza di requisiti inerenti (anche) all'attività svolta in concreto dalla cooperativa.

È poi appena il caso di rilevare che le valutazioni espresse in sede amministrativa dall'autorità di vigilanza e dalla stessa autorità giudiziaria in sede di omologazione non possono pregiudicare l'esito dei giudizi contenziosi, destinati a concludersi con «sentenze», contraddistinte dai quei caratteri di definitività e di decisorietà, non riscontrabili, invece, nei provvedimenti amministrativi e nei decreti che definiscono il giudizio omologatorio (Cass. 12 giugno 1972, n. 1840; 8 ottobre 1993, n. 9983).

3.1.4. - Resta la censura puntualizzata alla lettera g) del paragrafo.

Si è ormai chiarito che la presunzione di legittimità del provvedimento amministrativo non vale dinanzi al giudice ordinario e che, pertanto, la pubblica amministrazione che vanti un credito nei confronti di un altro soggetto deve, non diversamente da ogni

altro creditore, fornire in giudizio la prova dei fatti costitutivi del proprio diritto e che l'operatività di detto principio, nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, trova testuale conferma nelle numerose presunzioni stabilite dalla legge in suo favore (Cass. 23 maggio 1979, n. 2990; 7 febbraio 1984, n. 932; 22 giugno 1995, n. 7048).

In presenza di norme agevolative l'onere di dimostrare la ricorrenza delle condizioni richieste per l'applicazione delle norme agevolative grava tuttavia sul contribuente, trattandosi di disposizioni che derogano al regime normale di imposizione (Cass. 10 febbraio 1987, n. 1486; 3 febbraio 1990, n. 738; 21 gennaio 1994, n. 555).

Ora, è bensì vero che l'applicazione di quest'ultimo principio, nel caso di specie, va coordinata con l'art. 26 che, come si è appena notato, dalla presenza nello statuto di alcune clausole in esso specificamente indicate (concernenti, rispettivamente: a) il divieto di distribuire «dividendi superiori alla ragione dell'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato; b) il divieto di distribuire le riserve fra i soci durante la vita della società; c) la devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale - dedotto soltanto il capitale eventualmente versato e i dividendi eventualmente maturati - a scopi di pubblica utilità conformi allo scopo mutualistico) fa discendere la presunzione di esistenza dei requisiti mutualistici.

Ma tale presunzione non è assoluta e può pertanto essere superata anche da elementi di carattere indiziario (Cass. 7 novembre 1990, n. 10739; 16 maggio 1992, n. 5839).

Nella sentenza impugnata si rileva, da un lato, che la cooperativa non aveva prodotto i libri sociali e le scritture contabili obbligatorie, assumendo che tale documentazione (che riguardava l'esercizio 1988) era stata smarrita dal professionista incaricato di tenere la contabilità della società; dall'altro, che lo smarrimento era stato denunciato solo l'11 novembre 1993 quando la verifica della Guardia di finanza aveva già avuto inizio.

La Commissione tributaria ha evidentemente reputato tali circostanze idonee a togliere ogni certezza circa l'esistenza dei presupposti richiesti dall'art. 34, d.p.r. 633/72, per l'applicazione del regime speciale IVA previsto per i produttori agricoli, con apprezzamento la cui esattezza non può essere riconsiderata in questa sede di legittimità e che, per quanto si è detto, deve ritenersi altresì immune da errori giuridici.

4. - Con il terzo motivo - denunciando violazione e falsa applicazione degli art. 34 e 54, d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633; nonché vizio di motivazione - la ricorrente censura la sentenza impugnata per aver erroneamente calcolato (a suo favore) l'imposta addebitata, portando in detrazione le percentuali di compensazione stabilite in favore degli imprenditori agricoli, dopo aver qualificato l'attività della cooperativa come «commerciale».

La censura è inammissibile perché la questione, inizialmente prospettata con il ricorso introduttivo, non è stata specificamente riproposta nella successiva fase di giudizio e deve intendersi quindi rinunziata (56, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546).

5. - Il ricorso deve essere quindi rigettato. (*Omissis*)

#### (1) APPLICAZIONE DELL'IVA IN REGIME AGEVOLATO ALLE COOPERATIVE AGRICOLE.

Sarebbe quasi inutile sottolineare che la normativa fiscale in materia di I.V.A. applicata ai produttori agricoli - art. 34 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 - ha subito nel corso del tempo, numerose modificazioni che hanno, di volta in volta, introdotto regimi speciali o agevolazioni particolari.

Il testo originario dell'articolo citato, al 5° comma, stabiliva che non erano considerate cessioni di beni le operazioni concernenti i passaggi dei prodotti agricoli a cooperative e relativi consorzi ai fini della vendita per conto dei produttori soci. L'esenzione si estendeva anche alle attività di manipolazione o trasformazione ed alla vendita collettiva per conto dei produttori.

L'agevolazione venne nuovamente confermata, dopo essere stata messa in discussione, dall'art. 9 del d.p.r. 31 marzo 1979, n. 94 con la precisazione, però, che le cooperative e gli altri organismi associativi possono optare pre-

ventivamente per l'applicazione dell'imposta nei modi ordinari e in tal caso le cessioni si considerano effettuate all'atto del versamento del prezzo ai produttori agricoli soci o associati.

Questi richiami a norme oramai – il testo attuale dell'art. 34 è dovuto all'art. 5 del d.lgs. 2 settembre 1997, n. 313, integrato dall'art. 1 del d.lgs. 23 marzo 1998, n. 56 – superate si rendono necessari perché nel caso esaminato dalla sentenza in commento l'accertamento nei confronti della cooperativa è stato disposto relativamente all'anno 1988 nel 1993, senza, tuttavia, che potesse trovare applicazione la modifica di cui all'art. 66, c. 10, del d.l. 30 agosto 1993, n. 311, convertito con modificazioni nella l. 29 ottobre 1993, n. 427, avente decorrenza in generale dal 1° gennaio 1994, ma per l'aspetto che ci interessa dal 1° settembre 1993. Occorre, perciò, fare riferimento alla normativa vigente tra il 1988 ed il 1993.

Questa circostanza assume una rilevante importanza in quanto la novella in ultimo richiamata introduce una modificazione innovativa poiché capovolge la precedente impostazione e stabilisce che i passaggi di prodotti agricoli costituiscono cessione di beni e le relative operazioni sono soggette a fatturazione: la relativa fattura può essere emessa dalla cooperativa per conto dei produttori agricoli conferenti.

Nel periodo considerato, quindi, alle cooperative l'imposta si applicava in maniera forfetaria, salvo che le stesse società non avessero entro il 31 gennaio di ogni anno, perciò in via anticipata, esercitato apposita opzione per la determinazione in modo ordinario dell'imposta (1).

La giurisprudenza tributaria ribadiva, a più riprese, l'assoluta necessità della presentazione della opzione richiesta per poter usufruire della agevolazione prevista (2).

La normativa non richiedeva il possesso di particolari requisiti mutualistici dal momento che aveva equiparato a tutti gli effetti, compresi quelli civilistici, cooperative, enti, associazioni e consorzi agrari ai produttori agricoli individuali, altrimenti denominati imprenditori agricoli. L'unico elemento sempre mantenuto fermo ha riguardato la non modificabilità *ad libitum* della opzione per non determinare una sorta di regime elastico, utilizzabile, di volta in volta, secondo la convenienza del momento (3).

Per questo appare quanto meno singolare che adesso la S.C., con la sentenza quivi commentata, volendo superare la presunzione di mutualità degli organismi cooperativistici, attribuisca agli uffici tributari, nel corso dell'azione di accertamento, la possibilità, anche attraverso elementi di carattere indiziario, di verificare la presenza o meno dei requisiti mutualistici stessi. Tutto ciò al fine di raggiungere un obiettivo, che è poi quello dell'esclusione della cooperativa dai benefici fiscali, che sembra altrimenti non raggiungibile a causa della particolare conformazione della norma fiscale, favorevole al contribuente. In altri termini: dal momento che attraverso l'accertamento fiscale non si riesce a dimostrare la irregolarità o, addirittura, l'illegittimità di alcune operazioni poste in essere dalla cooperativa agricola (nella fattispecie rivendita di prodotti non forniti dai soci e quindi acquisiti da conferimenti di terzi) si mette in discussione la

struttura mutualista della stessa e la rispondenza della sua attività ai principi generali della cooperazione.

Tuttavia la pur abbondante serie di pronunce giurisprudenziali della S.C., portate a dimostrazione della validità della tesi sostenuta, non appaiono pertinenti in quanto nessuna di esse si riferisce specificamente a cooperative agricole e nessuna di esse ha come oggetto l'I.V.A., che è un'imposta del tutto particolare con una normativa propria e peculiare. Né si può dire che sia sufficiente un procedimento in via analogica trattandosi pur sempre di società cooperative e di imposizione fiscale indiretta. A titolo di esempio, l'equiparazione con una cooperativa edilizia risulta fuori luogo dato che in questo settore il rischio di scivolare in un'attività di tipo speculativo è concreto ed anche possibile, laddove per una cooperativa agricola, che si mantenga, nonostante tutto, all'interno dell'ordinaria attività, la speculazione appare una possibilità remota e poco praticabile, in ogni caso con risultati scadenti e di poca rilevanza (4). Anche le altre decisioni citate nella sentenza quivi commentata non forniscono elementi convincenti e decisivi (5).

La controversia riguarda l'accertamento dell'esistenza dei presupposti di fatto dell'imposizione fiscale e non la sola verifica del possesso da parte del soggetto dei requisiti mutualistici. L'eccezione introdotta dalla norma richiamata deve essere valutata e rapportata all'attività che viene, in tal modo, agevolata e favorita.

Nel sistema dell'IVA soggetto passivo del tributo è il cedente del bene o il prestatore del servizio, al quale la legge imputa gli effetti del fatto imponible. Titolare dell'obbligazione tributaria e dei diritti derivanti dal rapporto, nel caso di un'impresa agricola, è esclusivamente l'imprenditore che esercita l'attività ed assume tale qualifica.

L'adozione del regime speciale agricolo prescinde dalla natura giuridica del soggetto che svolge l'attività, ed esso viene applicato sia che si tratti di imprenditore individuale, sia che si tratti di società o altro organismo associativo, purché l'oggetto della stessa consista nella cessione di prodotti agricoli ed ittici, compresi nella prima parte della Tabella "A". Se il contribuente, nell'ambito della stessa impresa agricola, effettua anche operazioni imponibili diverse da quelle sopra indicate, si viene a configurare l'ipotesi di un'impresa agricola «mista», per la quale occorre registrare ed indicare separatamente le operazioni diverse negli appositi registri. Qualora, invece, queste operazioni «diverse» non sono svolte in via occasionale o non sono connesse con l'attività più propriamente agricola, allora esse configurano più propriamente l'ipotesi di esercizio di un'attività autonoma e distinta da quella agricola per la quale, ai sensi del successivo art. 36, è obbligatorio istituire una contabilità separata e distinta.

Sul piano pratico ed operativo l'unica conseguenza logica che si può ricavare da una simile impostazione dei rapporti interni/esterni, Cooperativa/soci, è che tutte le operazioni effettuate nei confronti di soggetti diversi sono da considerare come attività ordinaria ed alle stesse si applica l'imposta nei modi ordinari.

Antonio Orlando

(1) Numerose circolari tra il 1979 ed il 1987 hanno regolato questi adempimenti, si ricordano la Circ. n. 3/406976 del 4 gennaio 1984; n. 18/396282 del 23 marzo 1984; n. 73/400122 del 19 dicembre 1984; nota n. 396118 dell'8 giugno 1984; ampi stralci dei documenti citati in: G. GIULIANI, *Manuale dell'IVA*, vol. II, Milano, 1990.

(2) Comm. trib. centr., Sez. XIV, 13 febbraio 1984, n. 1432, in *La Comm. trib. centr.*, I, 1984, 102; *ibid.* 7 settembre 1982, n. 2365, *ibid.*, I, 1983, 753; Sez. II, 10 novembre 1986, n. 8465, *ibid.*, I, 1986, 615; Sez. XI, 6 dicembre 1986, n. 9461, *ibid.*, I, 1986, 665; Sez. I, 20 marzo 1987, n. 2347, *ibid.*, 1987, I, 139; Sez. XIX, 11 giugno 1987, n. 4687, *ibid.*, 1987, I, 285; Sez. XXVI, 18 aprile 1988, n. 3550, *ibid.*, 1988, I, 377; Sez. XI, 15 giugno 1988, n. 4916, *ibid.*, 1988, I, 528.

(3) Si v. Cass. Sez. I, 2 dicembre 1987, n. 8945, in *Corr. Trib.*, 1988, 202

e nota n. 360280 del 24 maggio 1986, riportata in GIULIANI, *Manuale...*, op. cit., pp. 2511 ss.

(4) Così Cass. Sez. I, 16 maggio 1992, n. 5839, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, fasc. V.

(5) Cfr. Cass. Sez. I, 7 novembre 1990, n. 10739, in *Giur. comm.*, 1992, II, 942, anch'essa si riferisce ad una cooperativa edilizia; 8 ottobre 1993, n. 9983, in *Foro it.*, 1995, I, 957; 3 febbraio 1990, n. 738, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, fasc. II; 12 maggio 1990, n. 3607, in *La Comm. trib. centr.*, 1990, I, 368; 21 gennaio 1994, n. 555, in *Foro it.*, 1994, I, 404; 3; 11 febbraio 1987, n. 1486, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, fasc. II, che si riferisce all'applicazione dell'imposta di registro su un'area fabbricabile; 22 giugno 1995, n. 7048, in *Foro it.*, 1996, I, 971; 7 febbraio 1984, n. 932, in *Riv. dir. fin.*, 1984, II, 228; 13 gennaio 1981, n. 271, in *Giust. civ. Mass.*, 1981, fasc. I.

Cass. Sez. I Pen. - 20-7-2001, n. 29444 - D'Urso, pres.; Gemelli, est.; Abbate, P.M. (diff.) - Usai, ric. (*Conferma App. Cagliari 13 dicembre 2000*)

**Caccia - Armi - Porto abusivo - Concorso di persone nel reato - Prestito di fucile da caccia a persona sprovvista di licenza - Configurabilità.** (C.p., art. 110; l. 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 4, 7; l. 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 12, 14)

*In tema di reato di porto illegale di arma (artt. 4 e 7 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, sostituiti dagli artt. 12 e 14 della legge 14 ottobre 1974, n. 497), risponde a titolo di concorso nel reato colui che dia in prestito un fucile da caccia, avendo consapevolezza del fatto che chi lo riceve sia privo della prescritta licenza (1).*

(Omissis). - Il 26 novembre 1995 tre guardie forestali hanno sorpreso due persone armate in atteggiamento di caccia in un'oasi faunistica e, poco dopo, una terza disarmata. Al loro approssimarsi i tre individui sono fuggiti, ma due sono stati raggiunti e identificati in Efisio Fa, che imbracciava un fucile benché sprovvisto di licenza di caccia, e in Roberto Mereu, munito di licenza e in possesso di un fucile semiautomatico.

Qualche ora dopo si è presentato presso la caserma della Forestale Roberto Usai, rivendicando la proprietà dell'arma che, a suo dire, aveva momentaneamente affidata al Fa.

Per quanto interessa, lo stesso Usai, chiamato a rispondere di concorso in porto abusivo di fucile ascritto al Fa, cui aveva consegnato l'arma sapendo che gli era stata revocata la licenza, è stato condannato alla pena di quattro mesi di reclusione e lire 400.000 di multa.

La sentenza, emessa dal Tribunale di Cagliari, è stata confermata in appello con la sentenza indicata in epigrafe, avverso la quale il difensore dell'imputato ha proposto ricorso, censurandola per aver ritenuto provato che il Fa si fosse trovato in atteggiamento di caccia e per aver mantenuto l'originaria qualificazione del reato mentre la corretta configurazione s'individua nell'ipotesi di cui all'art. 22 legge n. 110/75 (comodato di arma) e, in subordine, in quella prevista dall'art. 35 T.U.L.L.P.S. (cessione d'arma a privato non munito di permesso di porto d'armi).

Chiede, pertanto, l'annullamento del provvedimento impugnato.

Il ricorso non è fondato.

In punto di fatto, il giudice del merito ha accertato che al Fa era stata revocata la licenza di caccia e che la circostanza era nota all'Usai; inoltre, lo stesso Fa è stato visto «appostato in atteggiamento di caccia e col fucile imbracciato». Conseguente che, indipendentemente dal concorso dei reati di vendita o di cessione temporanea dell'arma, l'attuale ricorrente, avendo intenzionalmente dato all'amico, che sapeva privo di licenza, il fucile per portarlo a fine di caccia, risponde di concorso nel porto abusivo di cui agli artt. 4 e 7 legge n. 895/67, sostituiti dagli artt. 12 e 14 legge n. 497/74.

Il ricorso, pertanto, va rigettato, con la conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali. (Omissis)

(1) CONCORSO DI PERSONE NEL REATO DI PORTO ABUSIVO DI ARMI.

Il tema principale affrontato dalla sentenza in epigrafe riguarda il concorso di persone nel reato (1), avendo specifico riguardo ai presupposti oggettivi dell'istituto, relativamente al contributo materiale del compartecipe oltreché alla sussistenza dell'elemento soggettivo.

Nel caso in esame, la Suprema Corte conferma le decisioni dei giudici di merito, che hanno condannato il ricorrente per concorso nel reato di porto abusivo d'armi avendo prestato il fucile da caccia ad un terzo sapendo che questi non era più in possesso di valida licenza.

Orbene, l'iter logico seguito dai giudici di Cassazione per la configurabilità del reato descritto presenta delle problematiche, nel caso di specie, in merito proprio ai due temi indicati in premessa ossia relativamente alla sussistenza del: a) concorso materiale del ricorrente; b) la sua colpevolezza.

Dalla sussistenza o meno di questi due presupposti dipende la configurabilità o meno del reato ascritto.

In ordine al primo aspetto, secondo la dottrina prevalente (2), si configura il contributo «materiale» se si interviene personalmente nella serie degli atti che danno vita all'elemento materiale del reato differenziandosi con ciò dal concorso morale o psicologico (impulso psicologico alla realizzazione di un reato materialmente commesso da altri).

Ne consegue che, oltre alle figure di autore o coautore, tra quelle che possono fornire il contributo materiale (3), si individua quella del complice, rappresentato da quel partecipe che si limita ad apportare un qualsiasi aiuto materiale nella preparazione o nella esecuzione del reato (4).

Si tralascia senza eccessive digressioni tale elemento che appare ricorrere nel caso di specie *ictu oculi*, avendo comunque il ricorrente «prestato» il proprio fucile ad un terzo, fucile peraltro utilizzato a fini di caccia. Ne discende che, a prescindere dalla teoria che si voglia utilizzare, tra le varie, per configurare i coefficienti minimi per la punibilità del complice è possibile ritenere secondo l'applicazione dei principi generali in tema di causalità, che la condotta di partecipazione sia «casualmente idonea» rispetto all'evento contestato in quanto - alla stregua di un giudizio *ex post* - abbia comunque facilitato e/o agevolato la realizzazione del fatto criminoso (5).

Proseguendo nell'esame dell'iter logico-sistematico seguito dalla Corte la questione centrale verte dunque, come frequentemente accade nei casi in cui si debba configurare tale fattispecie concorsuale, sulla sussistenza dell'elemento psicologico.

E cioè l'aver consegnato l'arma al terzo pur sapendo che questi era sprovvisto di valido porto d'armi è sufficiente per ritenere sussistente l'elemento soggettivo del caso di specie? O è da ritenersi quantomeno proponibile una derubricazione del fatto a illecito amministrativo (comodato d'arma *ex art. 22 legge n. 110/75* o in subordine cessione d'arma a privato non munito di permesso di porto d'armi prevista dall'art. 35 T.U.L.L.P.S.).

Orbene se si concorda con l'indirizzo seguito da giurisprudenza consolidata l'elemento soggettivo del concorso è costituito da due componenti: la coscienza e volontà del fatto criminoso (che quanto a contenuto in nulla differisce dal dolo del reato monosoggettivo); e dall'altro un *quid pluris* rappresentato dalla volontà di concorrere con altri alla realizzazione di un reato comune (6). In effetti indipendentemente dal concorso con altri reati, l'attuale ricorrente ha prestato «intenzionalmente» l'arma all'amico con ciò configurando quel *quid pluris* di cui sopra che si aggiunge, per completarlo, alla consapevolezza del fatto criminoso che si sarebbe potuto realizzare. Al più, nella strategia difensiva, si sarebbe potuto argomentare circa una partecipazione colposa a delitto doloso, ipotesi peraltro ancora ritenuta inammissibile dalla prevalente dottrina (7).

In conclusione, la decisione della Corte Suprema, in ordine ad una fattispecie di ampio e diffuso accadimento, affronta e risolve in linea con i più recenti orientamenti, le più ostili problematiche che tale ipotesi concorsuale pone e che sono a tutt'oggi, ancora oggetto di fervido confronto processuale, nonché di vivace approfondimento dottrinale.

Gianluca Rossi

(1) In argomento FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, Bologna, 1995; GALLO M., *Lineamenti di una teoria sul concorso di persone nel reato*, Milano, 1957; PADOVANO, *Le ipotesi speciali di concorso nel reato*, Milano, 1973; ROMANO M.-GRASSO, *Commentario sistematico del codice penale*, II, Milano, 1990, 20.

(2) V. FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, parte generale, p. 447.

(3) Nella *Relazione al progetto definitivo* (in AA.VV., *Lavori preparatori*, Milano, 1962), infatti, si legge: «Anche nell'ipotesi che il fatto sia oggetto dell'attività di più persone, l'evento deve essere messo a carico di tutti i concorrenti che con la propria azione contribuirono a determinarlo: il legame, invero, che avvince l'attività dei vari concorrenti, si realizza in una associazione di cause coscienti, alle quali è dovuto l'evento e, perciò, a ciascuno dei compartecipi deve essere attribuita la responsabilità dell'intero».

(4) Ad es. Cass. 13 ottobre 1976, in *Giust. Pen.*, 1977, II, 355; Cass. 9

giugno 1975, in *Giur. it.*, 1977, II, 146; Cass. 15 febbraio 1974, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 517 con nota di SEVERINO.

(5) Cfr. Cass. 25 gennaio 1982, in *Riv. Pen.*, 1983, 331; Cass. 20 giugno 1975, in *Cass. pen. Mass.*, 1975, 1193.

(6) Nel senso che il richiedere la rappresentazione dell'apporto dato ad un'altrui condotta non comporta una modificazione strutturale del normale concetto di dolo, ma si giustifica come conseguenza di un'applicazione al concorso della regola generale, per la quale tutto ciò che costituisce il fatto commesso deve riflettersi nella volontà dolosa v. GALLO M., *Lineamenti di una teoria*, cit., 99.

(7) FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, 459; FIANDACA, *Omicidio colposo per imprudenza professionale del giornalista? (A proposito di una «sconcertante» sentenza emessa in Spagna)*, in *Foro it.*, 1982, IV, 243.

Cass. Sez. III Pen. - 25-8-2000, n. 2715 (c.c.) - Savignano, pres.; Lombardi, est.; Albano, P.M. (conf.) - Pignata, ric. (*Conferma Trib. riesame Palermo 28 febbraio 2000*)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi - Effettuati dopo la scadenza dell'autorizzazione - Reato di cui all'art. 59 d.lgs. n. 152 del 1999 - Configurabilità.**  
(D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21)

*In materia di tutela delle acque dall'inquinamento, il mantenimento di uno scarico dopo la scadenza dell'autorizzazione integra l'ipotesi di reato prevista dall'art. 59, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 1999, così come in precedenza dall'art. 21, commi 1 e 2, della legge n. 319 del 1976, atteso che, in tale caso, lo scarico è privo di autorizzazione al momento dello sversamento (1).*

(*Omissis*). - Con la impugnata ordinanza il Tribunale del riesame di Salerno ha rigettato la richiesta di revoca del provvedimento di sequestro preventivo di un impianto di frantumazione e lavaggio di materiale inerte della Pignata S.n.c., della quale è legale rappresentante il ricorrente, disposto nell'ambito delle indagini relative al reato di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 152/99. I giudici di merito, premessa la descrizione dell'impianto in sequestro, costituito da un frantoio e relativi macchinari per il lavaggio degli inerti; che le acque di lavaggio mediante una tubazione sotterranea venivano addotte ad una vasca a tenuta e di qui, poi, riversate in altri invasi in terra battuta, dai quali erano scaricate, senza alcuna depurazione, nel sottostante valone Lauri, affluente del Sele; che il Pignata era munito di autorizzazione ad effettuare i predetti scarichi, concessa in data 21 luglio 1994 per la durata di quattro anni e non rinnovata dopo la scadenza del termine di validità del 21 luglio 1998; che per i fatti descritti sono state successivamente contestate all'indagato ulteriori ipotesi di reato, quali la realizzazione di una discarica non autorizzata, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 22/97, e la carenza di autorizzazione alle emissioni in atmosfera; hanno osservato che alla luce dei fatti accertati sussiste il *fumus* del reato oggetto di indagine, risultando che dalla condotta del ricorrente deriva un grave inquinamento all'ambiente idrogeologico e che lo stesso ha operato in assenza della prescritta autorizzazione, di cui, peraltro, ha chiesto il rinnovo dopo la scadenza di validità dello stesso; che sussiste, altresì, l'esigenza cautelare richiesta per l'emissione del provvedimento, in quanto l'impianto in sequestro costituisce cosa pertinente al reato oggetto di indagine.

Avverso l'ordinanza ha proposto ricorso il difensore dell'indagato, che lo censura con due motivi di gravame.

Con il primo motivo il ricorrente denuncia il provvedimento impugnato, ai sensi dell'art. 606, lett. b) ed e) c.p.p., in relazione all'art. 59 del d.lgs. n. 152/99. Osserva il difensore del Pignata che, contrariamente a quanto ritenuto nella ordinanza del Tribunale del riesame, l'attività esercitata nell'impianto di depurazione degli inerti non provoca inquinamento, in quanto il materiale lavorato proviene da cave montane e le acque di lavaggio sono convogliate in una serie successiva di vasche di sedimentazione e quindi recuperate e riutilizzate per il processo produttivo.

Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 59 citato, osservando che la scadenza dell'autorizzazione in possesso del Pignata non può essere equiparata alle ipotesi di mancanza, sospensione o revoca della stessa, previste dalla disposizione sanzionatoria. Quest'ultima - aggiunge il ricorrente - non riproduce la fattispecie prevista dall'art. 21 della legge n. 319/76, della mancata richiesta di rinnovo dell'autorizzazione, espressamente equiparata dalla norma all'ipotesi di mancanza o revoca dell'autorizzazione stessa; l'irrelevanza sotto il profilo penale, ai sensi della normativa vigente, dell'ipotesi di scarico già autorizzato, ma per il quale sia scaduta l'autorizzazione - si afferma -, è confermata dal disposto di cui al settimo comma dell'art. 45, che autorizza il mantenimento provvisorio dello scarico in attesa del provvedimento di rinnovo.

Il primo motivo di ricorso è inammissibile.

Le censure del ricorrente, invero, sotto la formale denuncia di violazione di legge, costituiscono una censura in punto

di fatto dell'accertamento dei giudici di merito, non deducibile in sede di legittimità. Peraltro, le misure cautelari reali sono impugnabili, ai sensi dell'art. 325 c.p.p., esclusivamente per violazione di legge e non per vizi della motivazione del provvedimento impugnato, mentre è stato, altresì, esattamente evidenziato in quest'ultimo che, ai fini dell'accertamento del *fumus commissi delicti*, le risultanze processuali devono essere valutate esclusivamente in relazione alla astratta ipotizzabilità del reato oggetto di indagine, senza alcuna possibilità per il giudice del riesame di verificare in concreto la fondatezza dell'accusa (Sez. Un. 25 marzo 1993, Gifuni; 29 gennaio 1997, P.M. c. Bassi).

Il secondo motivo di impugnazione è infondato.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'art. 21, comma secondo, della legge n. 319/76, che equipara espressamente l'ipotesi della mancata presentazione della domanda di rinnovo dell'autorizzazione a quelle della apertura di nuovi scarichi, senza aver chiesto detta autorizzazione o di diniego o revoca della stessa, non si riferisce all'ipotesi ordinaria, di scadenza dell'autorizzazione rilasciata ai sensi della legge n. 319/76, ma costituisce, invece, una disposizione transitoria, che disciplina l'ipotesi di scarichi già esistenti ed autorizzati alla data di entrata in vigore della medesima legge.

Il raffronto tra l'art. 21, commi primo e secondo, della legge n. 319/76 e l'art. 59, comma primo, del d.lgs. n. 152/99 nei termini prospettati dalla difesa del ricorrente, è, pertanto, fuorviante, considerata la diversa *ratio* della disciplina prevista dal secondo comma del citato art. 21.

Non sussistono dubbi, invece, che, sia ai sensi dell'art. 21, primo comma, della legge Merli, che del primo comma dell'art. 59 del d.lgs. vigente, il mantenimento di uno scarico, dopo la scadenza dell'autorizzazione, integra le ipotesi contravvenzionali previste dalle disposizioni citate, essendo lo scarico privo di autorizzazione.

Peraltro, la disciplina afferente al rinnovo dell'autorizzazione, di cui sia già in possesso il titolare dello scarico è compiutamente contenuta nell'art. 45, comma sette, del decreto legislativo, citato proprio dal ricorrente, che così integralmente recita: «L'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio. Un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo. Lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento, se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata».

Orbene, appare evidente che, avendo i giudici di merito accertato che il ricorrente non ha chiesto nei termini di cui sopra il rinnovo dell'autorizzazione allo scarico, bensì dopo la scadenza della stessa autorizzazione, la fattispecie oggetto di indagine ricade nella previsione di cui all'art. 59 citato e cioè nell'ipotesi di scarico effettuato senza autorizzazione.

Il ricorso deve essere, pertanto, rigettato. (*Omissis*)

(1) MANTENIMENTO DI UNO SCARICO DOPO LA SCADENZA DELL'AUTORIZZAZIONE.

La Cassazione, nella sentenza riportata, chiarisce come realizzare uno scarico in un momento in cui l'autorizzazione risulta essere scaduta integra un'ipotesi di reato, sanzionata dall'art. 59, comma 1 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152. L'articolo citato, infatti, al comma 1 recita: «Chiunque apre o comunque effettua nuovi scarichi di acque reflue industriali, senza autorizzazione, ovvero continua ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata sospesa o revocata, è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da lire due milioni a quindici milioni». Anche nella legge precedente, n. 319 del 5 maggio 1976 all'art. 21, commi 1 e 2 erano sanzionate le medesime condotte.

Nel caso di specie si trattava di un frantoio con relativi macchinari per il lavaggio degli inerti, il quale dopo una serie di successivi passaggi riversava le acque di lavaggio,

senza alcuna depurazione, nel vallone del Lauri. Il responsabile del frantoio possedeva un'autorizzazione ad effettuare i predetti scarichi di una durata di quattro anni ampiamente scaduta senza che fosse stata fatta richiesta di rinnovarla.

Il ricorrente richiede al Supremo Collegio la revoca del provvedimento di sequestro preventivo disposto per il frantoio oggetto della questione e così motiva:

1) innanzitutto viene denunciato il provvedimento ai sensi dell'art. 606 c.p.p. che nel punto *b*) consente il ricorso per cassazione per «inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale» e nel punto *e*) per «mancanza o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato». In riferimento all'art. 59 del d.lgs. 152/1999 il difensore del ricorrente osserva che l'attività esercitata nell'impianto di depurazione degli inerti non provoca inquinamento in quanto il materiale lavorato proviene da cave montane e le acque di lavaggio tramite le varie «tappe» di passaggio vengono sedimentate e recuperate senza danni all'ambiente.

2) Circa poi la scadenza dell'autorizzazione la difesa fa riferimento all'art. 45, comma 7° del d.lgs. 152/1999 che autorizzerebbe il mantenimento provvisorio dello scarico in attesa del provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione.

La Cassazione rigetta entrambi i motivi di ricorso, per la prima questione la Corte afferma che le misure cautelari reali sono impugnabili, ai sensi dell'art. 325 del c.p.p. (1), unicamente per violazione di legge e non per vizi della motivazione del provvedimento impugnato.

Nel caso oggetto di esame un eventuale *fumus commissi delicti* dovrebbe essere valutato in base all'astratta ipotizzabilità del reato oggetto di indagine, senza possibilità alcuna per il giudice di verificare in concreto la fondatezza dell'accusa (2).

Circa il secondo motivo di impugnazione basta una attenta lettura dell'art. 45, comma 7° del d.lgs. 152/1999 per comprendere che è perfettamente in linea con le prescrizioni dell'art. 59, comma 1° della medesima legge e con l'art. 21 della legge 319/1976.

L'art. 45, infatti, chiarisce che la validità dell'autorizzazione è di quattro anni, il rinnovo della medesima deve essere chiesto un anno prima della scadenza. Lo scarico può essere poi provvisoriamente mantenuto fino all'adozione di un nuovo provvedimento a condizione però che la domanda di rinnovo sia stata tempestivamente presentata.

Questa condizione, esplicitata dalla norma, non è presente nel caso in esame in quanto il ricorrente non ha presentato alcuna tempestiva richiesta di rinnovo, ma ha atteso che l'autorizzazione scadesse per chiedere un nuovo provvedimento autorizzatorio.

Francesca De Santis

(1) Contro ordinanze emesse a norma degli artt. 322 *bis* e 324, il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore, la persona alla quale le cose sono state sequestrate e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione possono proporre ricorso per cassazione per violazione di legge.

(2) In merito la Cassazione si era precedentemente espressa con la sent. S.U.: 23 aprile 1993, n. 4 (c.c.), Gifuni, rv. 193.115 e 29 gennaio 1997, n. 23, Bassi in cui si ribadisce che il controllo del giudice del riasse non può investire, in relazione alle misure cautelari reali, la concreta fondatezza di una accusa, ma deve limitarsi all'astratta possibilità di sussumere il fatto attribuito ad un soggetto in una determinata ipotesi di reato.

Corte d'app. Catania, Sez. spec. agr. - 17-11-2001 - Pirrone, pres.; Russo, est. - Umana (avv. Lamagna ) c. Capizzi (avv. Napoli).

#### Contratti agrari - Comodato - Domanda di rilascio - Disdetta - Equipollenza.

*La volontà di non rinnovare il contratto alla scadenza può essere contenuta anche in un atto processuale diretto al rilascio di un bene detenuto a titolo di comodato anche se controparte deduca l'esistenza di un contratto di affitto che giustifichi il godimento (1).*

(Omissis)

Sulla natura della disdetta non si sono mai registrati né in atto sussistono contrasti degni di rilievo essendo pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che trattasi di negozio giuridico unilaterale e recettizio, avente come contenuto la dichiarazione di una delle parti di non volere la rinnovazione del contratto al termine della scadenza legale e che ha per l'appunto, l'effetto di impedire tale rinnovazione.

Sicché ad integrare il necessario tenore è bastevole che l'atto estrinsechi la univoca manifestazione di volontà di riottenere la disponibilità dell'immobile e di opporsi alla automatica rinnovazione del rapporto.

È poi risaputo che la disdetta intimata per un termine di scadenza anteriore vale anche per quella successiva e che va riconosciuta efficacia anche a quelle comunicazioni che, per loro solennità, costituiscono un *quid pluris* rispetto alla lettera raccomandata: questa infatti ammette equipollenti idonei al soddisfacimento dello scopo perseguito dalla norma, specie allorché diano maggiori garanzie di certezza circa l'avvenuta comunicazione.

Nella specie con atto di citazione del 19 novembre 1993, introduttivo del giudizio davanti al Pretore di Grammichele, i signori Umana, proprietari del fondo *de quo*, per successione *mortis causa* di Giorlando Michela, deceduta il 2 febbraio 1990, hanno esplicitamente richiesto l'immediato rilascio del terreno, deducendo che il contratto era già venuto a scadere e che intendevano riacquisire la disponibilità del proprio bene.

E per l'accoglimento di tale istanza hanno insistito nell'ulteriore corso del giudizio di prime cure dopo la costituzione del Ragusa e la allegazione da parte di costui del pendente rapporto di affitto, quale titolo giustificativo del godimento del bene fino al termine di scadenza della durata legale.

Non è revocabile in dubbio, alla stregua delle modalità di svolgimento della vicenda processuale nel suo lungo cammino fino alla pronuncia di incompetenza emessa dall'adito pretore e alla successiva riassunzione del processo davanti alla sezione agraria del Tribunale, che la persistente volontà dei proprietari di ottenere l'ambito escomio e di impedire l'automatica rinnovazione è stata costantemente espressa e reiteratamente esplicitata.

Sicché frutto di erronea interpretazione delle risultanze si appalesa il divisamento espresso dal Tribunale che, incorrendo in evidente contraddizione logica, omette di trarre dalle enunciate premesse le conseguenti implicazioni.

Ritenuta, infatti, la volontà dei concedenti di riavere il bene tempestivamente manifestata con notevole anticipo rispetto alla scadenza e la netta e recisa opposizione ad ogni forma di automatico rinnovo non può esservi luogo ad affermare la sussistenza di questo, come bene rilevato dal procuratore degli appellanti con la doglianza di cui al punto uno del gravame che va, quindi, accolta, disponendo l'escomio per il termine della corrente annata 10 novembre 2001. (Omissis)

(1) LA DISDETTA NEL CONTRATTO DI AFFITTO.

Con atto di citazione del 19 novembre 1993 veniva chiesto al Pretore di Grammichele il rilascio di un fondo detenuto a titolo di comodato.

Il Pretore, di fronte alla prospettazione da parte del convenuto del contratto di affitto aveva correttamente dichiarato la propria incompetenza e affermato quella della Sezione specializzata agraria del Tribunale di Caltagirone.

Riassunto il giudizio si chiedeva il rilascio del fondo perché il rapporto era stato disdetto con l'atto di citazione dinanzi al Pretore.

Il Tribunale di Caltagirone rigettava il ricorso perché la domanda di rilascio di un fondo detenuto a titolo di comodato (contratto essenzialmente gratuito) ha una valenza diversa della domanda di rilascio di un fondo detenuto a titolo di affitto, quindi il contratto di affitto non disdetto ai sensi dell'art. 4 della legge 203 del 1982 si era tacitamente rinnovato.

La sentenza della Corte d'appello riconosce che l'atto di citazione sopra richiamato aveva ad oggetto un contratto di comodato. Tale affermazione viene intesa dalla Corte come richiesta di riacquisire la disponibilità del fondo per scadenza del contratto di comodato.

Afferma la Corte che la volontà di impedire l'automatica rinnovazione del contratto è stata «costantemente espressa e reiteratamente esplicitata» anche dopo la «allegazione del pendente rapporto di affitto, quale titolo giustificativo del godimento del bene fino al termine di scadenza della durata legale».

Sostiene quindi la Corte che «ritenuta la volontà dei concedenti di riavere il bene tempestivamente manifestata con notevole anticipo rispetto alla scadenza e la netta e recisa opposizione ad ogni forma di automatico rinnovo non può esservi luogo ad affermare la sussistenza di questo».

La Corte ha quindi affermato che «va riconosciuta efficacia anche a quelle comunicazioni che, per loro solennità, costituiscono un *quid pluris* rispetto alla lettera raccomandata: questa infatti ammette equipollenti idonei al soddisfacimento dello scopo perseguito dalla norma, specie allorché diano maggiori garanzie di certezza circa l'avvenuta comunicazione».

È infatti pacifico, secondo la Corte, in dottrina e giurisprudenza che la disdetta è un negozio giuridico unilaterale e recettizio a contenuto patrimoniale, avente come contenuto la dichiarazione di una delle parti di non volere la rinnovazione del contratto al termine della scadenza legale e ha l'effetto di impedire tale rinnovazione. Da tale premessa corretta la Corte trae la conclusione sopra esposta.

L'art. 1, della l. 22 luglio 1966, n. 606, pur fissando un termine minimo di durata del rapporto, al secondo comma richiede l'intimazione della disdetta da comunicarsi 12 mesi prima della scadenza del contratto di affitto a conduttore non coltivatore diretto che altrimenti si rinnova. Tale disposizione veniva confermata dall'art. 17, l. 11 febbraio 1971, n. 11 (a sua volta posto in deroga alla disposizione generale di cui all'art. 1596 c.c.) con la conseguenza che il rapporto di cui sopra non cessa *ipso iure* con lo spirare del termine legale di 15 anni, ma a tal fine occorre comunicare la disdetta almeno 12 mesi prima della scadenza mediante raccomandata con avviso di ricevimento o mediante atto notificato (1).

L'art. 4 della l. 3 maggio 1982, n. 203 ribadisce tale normativa e subordina la cessazione del rapporto di affitto agrario alla comunicazione della disdetta di una delle parti, in mancanza della quale il contratto si rinnova tacitamente (2).

In forza dell'art. 58 la disciplina è inderogabile e le convenzioni in contrasto con essa sono nulle di pieno diritto e la loro nullità può essere rilevata d'ufficio. Si introduce una regolamentazione coattiva del rapporto imponendo alle

parti un regolamento diverso da quello voluto, contro la loro stessa volontà. Le clausole con le quali le parti hanno regolato il rapporto in maniera difforme dalla legge sono quindi nulle siccome contrarie a norme imperative. Va anche aggiunto che conseguirà l'inserzione automatica delle disposizioni inderogabili ai sensi degli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., con la sostituzione di diritto della norma imperativa (3).

La nullità travolgerebbe anche eventuale clausola che esonerasse i concedenti dall'intimare disdetta, contenuta nel contratto, perché contraria a norma imperativa inderogabile e non comporta la nullità dell'intero contratto in quanto le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative ai sensi del 2° comma dell'art. 1419 c.c., essendo irrilevante la volontà delle parti.

Va quindi verificata l'affermazione corrente in dottrina e in giurisprudenza che l'art. 1324 c.c. legittima di ritenere che anche per i negozi giuridici unilaterali, tra vivi a contenuto patrimoniale, vige il principio di libertà di forma stabilito per i contratti.

Tale profilo attiene alla compatibilità della affermazione tradizionale della libertà di forma con la presenza di norme che prescrivono sia nel sistema del codice che nella legislazione speciale, l'adozione di una forma.

La soluzione si complica ulteriormente ove si ritenga che il principio di tassatività dei negozi unilaterali è superato a favore della atipicità.

Ma tale affermazione non tiene conto che ritenere che un soggetto possa modificare la sfera giuridica di un altro, senza che questi abbia concorso al regolamento di interessi, non pare trovare riscontri nell'autonomia privata.

Nella legislazione agraria il ruolo dell'autonomia privata è limitato anche nella scelta del tipo negoziale utilizzabile dai privati e dalla impossibilità di ricorrere a schemi atipici. Così nella legislazione agraria è precluso alle parti di determinare il contenuto del contratto. Attesa la peculiarità della normativa e la possibilità di incisione sulle posizioni soggettive di altri soggetti con atti unilaterali non è possibile sostenere il principio della atipicità degli atti unilaterali e il principio della libertà di forma. Espressione di tale *ratio* sono gli artt. 25 e 28 che espressamente prevedono per la conversione un atto formale (4).

Tali considerazioni inducono a ritenere che si possa affermare semplicemente il principio di atipicità degli atti unilaterali.

Non si può collegare un effetto negoziale diverso da quello previsto e voluto dal legislatore. Riconoscere ai privati il potere di modificare la sfera giuridica altrui con un atto unilaterale non previsto dal legislatore significa mettere nel nulla la certezza dei rapporti e la stessa esistenza della legislazione speciale. Né è sostenibile che il principio di porre in essere atti unilaterali atipici sia espressione del principio di libertà di forma.

Non c'è dubbio che il legislatore con la normativa agraria ha imposto limiti ai privati realizzando un programma alternativo a quello voluto dalle parti o imponendo effetti diversi da quelli voluti. Viene consentito ad un soggetto di modificare la sfera giuridica dell'altro soggetto senza che quest'ultimo possa concorrere alla determinazione del nuovo regolamento. In funzione di ciò non è possibile chiedere la conversione, recedere dal rapporto o intimare la disdetta attraverso modalità diver-

(1) Trib. Roma 24 ottobre 1988, in *Giur. agr. it.*, 1989, 369.

(2) Trib. Padova 29 dicembre 1992, in questa Riv., 1994, II, 179, con nota di MASINI, *Sul termine di comunicazione della disdetta per i vecchi contratti di affitto*.

(3) CORSARO, *Legislazione agraria*, Milano, 1998, 21; MASINI, *Sul termine e le modalità della disdetta intimata all'affittuario ex artt. 2 e 4 della l. n.*

203/82, in *Giur. agr. it.*, 1991, 444.

(4) Cass. 5 maggio 1998, n. 4506, in questa Riv., 1999, 84, con nota di CIMATTI, *Sull'ammissibilità della conversione in affitto di un contratto associativo mediante accordo orale*; App. Catania 23 aprile 1996, in questa Riv., 1998, 174, con nota di PAVONE, *La forma nella conversione in affitto dei contratti associativi*.

se da quelle previste dal legislatore. La norma quindi non lascia spazio perché il legislatore ha volutamente previsto e regolato la procedura e si pone in deroga alla disciplina generale e resta anche escluso lo spazio per una disciplina convenzionale atteso il chiaro disposto dell'art. 58 della legge 203 del 1982.

Il legislatore ha ritenuto di rivestire di particolari garanzie anche di forma gli atti disciplinati con ciò introducendo direttamente la deroga al generale principio di libertà di forma. Non può quindi sostenersi che l'atto possa produrre i suoi effetti indipendentemente dalla forma adottata anche con mezzi equipollenti. Le stesse considerazioni valgono per l'art. 5 che costituisce deroga alle norme comuni in tema di risoluzione del contratto (5).

La *ratio* dell'art. 4 va ricercata all'interno del sistema speciale agrario ed è una logica diversa da quella del codice civile. Il legislatore ha avuto la pretesa di dettare una legge generale in materia e quindi capace di avere in se stessa i principi dell'autointegrazione. Non pare possibile quindi sostenere che in presenza di tale normativa si possa riconoscere ai privati la possibilità di porre in essere atti unilaterali diversi da quelli specificatamente previsti dal legislatore e non pare condivisibile l'affermazione che viga il generale principio di libertà di forma.

Viene abbandonato dal legislatore il principio generale della libertà di forma, accolto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, prescrivendo a pena di nullità, che l'intimazione della disdetta debba avvenire tramite raccomandata con avviso di ricevimento.

L'affermazione della Corte d'appello che la disdetta del contratto di affitto può essere comunicata anche con una forma diversa da quella prescritta dall'art. 4 della legge 203 del 1982, purché inequivocabilmente idonea a rivelare, nel caso concreto, la disponibilità dell'immobile e di opporsi alla automatica rinnovazione del rapporto, non pare sostenibile. Ed infatti l'affermazione che la volontà di non rinnovare il contratto alla scadenza può essere contenuta, quindi, anche in un atto processuale che logicamente o giuridicamente presupponga la volontà della disdetta o che, comunque, nel caso concreto, esprima anche la volontà del locatore di non rinnovare il contratto alla scadenza, va verificata. La Corte ha affermato che con atto di citazione davanti al Pretore di Grammichele era stato chiesto il rilascio del fondo deducendo che il contratto era scaduto e per l'accoglimento di tale istanza hanno insistito nell'ulteriore corso anche dopo la costituzione del convenuto e l'allegazione da parte di costui del pendente rapporto di affitto, quale titolo giustificativo del godimento del bene fino al termine della durata legale.

La contraddizione logica è evidente poiché l'atto di citazione conteneva l'erronea indicazione di un preteso contratto di comodato dimostratosi insussistente dopo la produzione delle ricevute del pagamento del canone.

Quindi non è affatto vero che la volontà era diretta ad ottenere il rilascio del fondo dopo aver manifestato una volontà diretta ad impedire l'automatica rinnovazione del contratto.

Sul piano del contenuto la compatibilità dell'atto diretto ad ottenere il rilascio di fondo detenuto senza titolo o a titolo di comodato appare problematica. Ed infatti la giurisprudenza ha affermato che a tal fine, tale volontà non può

considerarsi implicitamente espressa nell'intimazione di sfratto per morosità poiché essa non la presuppone logicamente o giuridicamente, ma è necessario, perché questo effetto si produca, che il giudice accerti in concreto che essa esprimeva anche la volontà del locatore di non rinnovare il contratto alla scadenza (6).

Non pare quindi che la domanda di rilascio del bene detenuto senza titolo o in comodato possa essere ritenuta equipollente alla disdetta (7). Oltre alla diversa funzione dei due atti va anche osservata che diversa è la *causa petendi* delle due domande: quella di rilascio senza titolo e quella per scadenza.

La disdetta può intimarsi anche attraverso l'atto di citazione che va considerato atto della parte, che ne assume la paternità mediante la sottoscrizione, e rimane tale anche quando la parte stessa, non potendo stare in giudizio personalmente, deve avvalersi di un procuratore legale tenuto a sottoscrivere l'atto medesimo, sempreché la procura al detto procuratore risulti conferita in calce o a margine dello stesso atto. Quindi la citazione con la quale il locatore propone domanda di cessazione del contratto di locazione perché non più sottoposto a proroga legale, contenendo l'univoca manifestazione di volontà diretta ad impedire la prosecuzione del rapporto locatizio, vale anche come disdetta qualora l'attore, pur senza sottoscrivere direttamente l'atto, rilasci procura in calce o a margine di questo, facendone così proprio il contenuto (8).

Ma non è sostenibile la fungibilità della disdetta allorché manchi la manifestazione di volontà di porre termine al rapporto alla sua scadenza con la precisa volontà di impedire la rinnovazione.

La ricostruzione della volontà, attraverso l'interpretazione della fattispecie operata dalla Corte d'appello non può essere condivisa e la decisione si pone in contrasto con il dettato dell'art. 4 della legge 203 del 1982.

Antonino Corsaro

\*

Cons. Stato, Sez. V - 20-8-2001, n. 4469 - Rosa, pres.; Trovato, est. - Consorzio gestione Parco nazionale dello Stelvio (avv. Bravo ed altri) c. Prov. aut. Bolzano e altro (avv. Heiss ed altro). (Annulla T.R.G.A. Bolzano 27 novembre 2000, n. 331)

**Parchi e riserve naturali - Parco nazionale dello Stelvio - Interventi ex art. 13 legge n. 394 del 1991 - Nulla osta - Competenza - Consorzio della gestione.** (L. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 13)

**Parchi e riserve naturali - Parco nazionale dello Stelvio - Interventi ex art. 13 legge n. 394 del 1991 - Obbligo preventivo rilascio nulla osta - Sussistenza - Mancata approvazione del piano e del regolamento del Parco - Irrilevanza.** (L. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 13)

*Ai sensi dell'art. 13 l. 6 dicembre 1991, n. 394, la competenza al rilascio del nulla osta per interventi all'interno del Parco nazionale dello Stelvio è del Consorzio della gestione del Parco stesso e non della Provincia autonoma (1).*

*Anche in mancanza del piano e del regolamento del Parco, e fino alla loro approvazione, il nulla osta previsto dall'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, è rilasciato dal Consorzio della gestione del Parco nazionale dello Stelvio tenendo conto dei principi comunque emergenti dalla normativa di riferimento (2).*

(Omissis). - FATTO. - 1. - Con deliberazione n. 28.2, in data 11 aprile 2000, il Presidente della Giunta provinciale e l'Assessore per la natura e l'ambiente, urbanistica, acque pubbliche e energia della Provincia di Bolzano autorizzarono la realizzazione di un

(5) CORSARO - V. ACAGNINO - A. CORSARO - G. B. MACRÌ, *I nuovi patti agrari. Commento alla legge 3 maggio 1982, n. 203*, Milano, 1989, sub art. 4, p. 24 ss.; VITOLO, *Il regime delle forme negoziali ed i contratti agrari*, Napoli, 2000, 29 ss.

(6) Cass. 11 novembre 1991, n. 11982, in *Arch. locazioni*, 1993, 282.

(7) Trib. Roma, 24 ottobre 1988, in *Giur. agr. it.*, 1989, 369.

(8) Cass., 2 luglio 1981, n. 4301, in *Giust. civ. Mass.*, 1981, fasc. 7.

progetto elaborato dal Comune di Ultimo per il risanamento e ampliamento del cimitero e la costruzione di una cappella mortuaria a S. Gertrude sulle pp. ff. 1850, 1851, 1849/1 e pp. ed. 293, 294 del c.c. di S. Nicolò (terreni ricompresi nel territorio del Parco nazionale dello Stelvio).

La delibera venne impugnata dal Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio con ricorso n. 203/2000 avanti al T.R.G.A., Sezione autonoma di Bolzano per i seguenti motivi:

- 1) incompetenza e/o carenza di potere della Provincia autonoma di Bolzano;
- 2) carenza di motivazione;
- 3) illogicità, incongruità, travisamento dei fatti e difetto di motivazione.

Con sentenza n. 331, in data 27 novembre 2000, il T.R.G.A., ritenuto infondato il primo motivo e inammissibili il secondo e il terzo, respingeva il ricorso.

2. - La sentenza è stata appellata dal Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio, che ha riproposto i motivi già dedotti in primo grado e ha censurato le argomentazioni reietive del T.R.G.A.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia autonoma e il Comune di Ultimo che hanno svolto puntuali controdeduzioni. La Provincia ha altresì prospettato profili di difetto di legittimazione attiva del Consorzio e di tardività del ricorso in primo grado.

Alla pubblica udienza del 3 aprile 2001, l'appello è passato in decisione.

DIRITTO. - 1. - L'appello è fondato.

Oggetto del contendere è la deliberazione n. 28.2, in data 11 aprile 2000, con la quale il Presidente della Giunta provinciale e l'Assessore per la natura e l'ambiente, urbanistica, acque pubbliche e energia della Provincia di Bolzano hanno autorizzato la realizzazione di un progetto elaborato dal Comune di Ultimo per il risanamento e ampliamento del cimitero e la costruzione di una cappella mortuaria a S. Gertrude sulle pp. ff. 1850, 1851, 1849/1 e pp. ed. 293, 294 del c.c. di S. Nicolò (terreni ricompresi nel territorio del Parco nazionale dello Stelvio).

Con il primo motivo del ricorso avanti al T.R.G.A. e in appello il Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio ha dedotto, quale vizio di legittimità della citata deliberazione, l'incompetenza e/o la carenza di potere della Provincia autonoma di Bolzano.

La censura va condivisa alla stregua delle seguenti considerazioni.

2. - In punto di diritto si osserva che:

- il Parco nazionale dello Stelvio fu istituito con l. 24 aprile 1935, n. 740, «allo scopo di tutelare e migliorare la flora, di incrementare la fauna, e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché le bellezze del paesaggio e di promuovere lo sviluppo del turismo» (art. 1); la gestione tecnica ed amministrativa del Parco fu affidata all'Azienda di Stato per le foreste demaniali (art. 2);

- nel successivo regolamento attuativo (d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178) venne prevista l'autorizzazione dell'Azienda per determinati interventi (cfr. art. 4);

- all'art. 2 del d.p.r. citato era altresì previsto che per l'osservanza del divieto di manomettere e di alterare le bellezze naturali del Parco erano applicabili le norme della l. 29 giugno 1939, n. 1497, con disposizione che sembra attribuire all'Azienda i relativi poteri inibitori e di promuovere le procedure autorizzatorie;

- in sede di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, con l'art. 3 del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279 vennero attribuite alle Province autonome di Trento e di Bolzano, a ciascuna per il proprio territorio, le funzioni concernenti il Parco nazionale dello Stelvio (comma 1°); in particolare «le Province ... disciplinano con legge le forme e i modi della specifica tutela; allo scopo di favorire l'omogeneità delle discipline relative, lo Stato e le Province adottano previamente le intese necessarie sulla base dei principi fondamentali di tutela dei beni naturali stabiliti da accordi internazionali» (comma 3°); «la gestione unitaria del parco è attuata mediante la costituzione di apposito consorzio fra lo Stato e le due Province, le quali, per la parte di propria competenza, provvedono con legge, previa intesa fra i tre enti» (comma 4°); «fino alla costituzione del Consorzio ... le Province esercitano le funzioni amministrative di cui al primo comma avvalendosi dell'Ufficio amministrazione foreste demaniali per il parco dello Stelvio di Bormio» (comma 5°);

- a seguito del d.p.r. n. 279/1974, le competenze autorizzatorie già demandate all'Azienda di Stato vennero dunque trasferite alle Province autonome, almeno sino alla costituzione del Consorzio (cfr. Cons. Stato VI, 1° agosto 1986, n. 603);

- con la legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394) vennero poi previsti in via generale il regolamento e il

piano per i Parchi, stabilendosi che «il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti e opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco; il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato» (art. 13);

- la sopravvenuta legge quadro sulle aree protette non ha fatto venire meno la competenza legislativa provinciale, se è vero che nell'art. 35, comma 1 ha previsto l'adeguamento ai principi in essa contenuti, «in base a quanto stabilito dall'art. 3 del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279», precisando solo che «le intese ivi previste vanno assunte anche con la Regione Lombardia e devono essere informate ai principi generali della presente legge»;

- raggiunte tali intese sul piano organizzativo (accordo di Lucca del 27 marzo 1992), con d.p.c.m. 26 novembre 1993, con leggi provinciali 30 agosto 1993, n. 22 (quanto alla Provincia autonoma di Trento) 3 novembre 1993, n. 16 (quanto alla Provincia autonoma di Bolzano) e con l.r. Lombardia 10 giugno 1996, n. 12, venne costituito il Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio, con personalità giuridica di diritto pubblico e sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente.

Con riferimento al caso di specie, va osservato che in base alla descritta normativa l'intervento in questione risulta assoggettato in particolare ai seguenti procedimenti autorizzatori:

a) autorizzazione ex art. 4 del regolamento del 1951, che appare implicitamente diretta a riscontrare la rispondenza di alcuni interventi specificamente descritti (tra cui rientra quello di specie) alle finalità del parco;

b) nulla osta ex art. 13 della legge n. 394/1991, che appare riconducibile concettualmente all'autorizzazione già prevista nella legge istitutiva, ma che a stretto rigore non riguarda determinati interventi specificamente individuati come nell'art. 4, ma che è richiesta ogni volta che si debba rilasciare «concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti e opere all'interno del parco» e che è diretta a verificare la conformità degli interventi, impianti e opere alle disposizioni del piano e del regolamento del Parco.

3. - La soluzione della vertenza va inquadrata in questo assetto normativo che non appare di agevole interpretazione e che è caratterizzato a tutt'oggi dalla mancata emanazione delle leggi provinciali (cfr. in particolare art. 16 l.p. Bolzano n. 19/1993) recanti la disciplina delle forme e dei modi della specifica tutela del Parco ex art. 3, comma 3°, del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279.

I riflessi di questa incertezza normativa si riscontrano nell'atto in vertenza, che non precisa in modo chiaro il proprio fondamento normativo.

Esso infatti è intitolato come «autorizzazione ai sensi delle disposizioni vigenti sul Parco nazionale dello Stelvio nonché sulla tutela del paesaggio». Anche nella sostanza esso sembra cumulare due distinti provvedimenti, richiamando da un lato le norme e le procedure relative specificamente al Parco nazionale dello Stelvio (l. 24 aprile 1935, n. 740; d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178; d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279 e, indirettamente, la legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394) e dall'altro l'art. 12 della l.p. 25 luglio 1970, n. 16 e successive modifiche (autorizzazione provinciale prevista in via generale per determinati interventi sull'ambiente e sul paesaggio).

Più esattamente, in un unico contesto sembrano confluire l'autorizzazione ex art. 4 della legge istitutiva (o comunque il nulla osta ex art. 13 della legge quadro) diretta allo stato a verificare il rispetto delle finalità del Parco e l'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 12 della l.p. n. 16/1970 (finalizzata alla tutela dell'ambiente e del paesaggio in generale) e quindi almeno parzialmente sovrapponibile alla prima quanto alle finalità.

L'intervento del Consorzio nella vicenda è del pari diversamente qualificato. Il che ancora una volta evidenzia l'incertezza procedimentale, (riflesso di quella normativa) che ha caratterizzato nella specie l'azione amministrativa.

Esso è definito parere e quindi come atto procedimentale nella delibera provinciale per cui è causa.

Il Consorzio non è stato però attivato per formulare un «parere» in senso proprio.

Per quanto consta agli atti, il progetto di risanamento e ampliamento del cimitero e costruzione della cappella mortuaria a S. Gertrude è stato trasmesso al presidente del Consorzio, non già dalla Provincia autonoma, ma dal Comune, con generico riferimento «al testo coordinato della l. 24 aprile 1935, n. 740, del d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178, del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279 e della l. 6 dicembre 1991, n. 394» e per esame da parte dell'Ufficio consorziale e di restituzione al Comune.



Non è affatto chiaro quindi né il contenuto dell'atto richiesto, a seguito dell'esame, né tanto meno il procedimento a cui tale atto si sarebbe dovuto incardinare.

Un siffatto collegamento è stato operato solo nell'atto impugnato, in cui il silenzio opposto, per oltre sessanta giorni, dal Consorzio alla richiesta di esame del Comune viene inteso come parere favorevole del Consorzio e collegato al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 12 della l.p. n. 16/1990 e, più genericamente, anche ai procedimenti autorizzatori previsti dalla normativa riguardante i Parchi in generale e il Parco nazionale dello Stelvio in particolare.

Infine il Presidente del Consorzio è intervenuto formalmente nella vicenda con atto n. 2042 in data 11 aprile 2000 (adottato quindi nella stessa data dell'atto provinciale in vertenza), negando l'assenso all'intervento e ritenendo pertanto di essere titolare di poteri autorizzatori.

4. - Ad avviso del Collegio l'atto provinciale in vertenza, laddove contiene o comunque assorbe anche le autorizzazioni previste dalla legislazione sui parchi e in particolare, da ultimo, il nulla osta ex art. 13 della legge n. 394/1991, appare illegittimo per difetto di competenza.

Sotto tale profilo l'atto stesso appare infatti in contrasto con l'art. 3 del d.p.r. n. 279/1974 a norma del quale le Province esercitano le funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, «fino alla costituzione dell'apposito Consorzio, avvalendosi dell'Ufficio amministrazione foreste demaniali per il Parco dello Stelvio di Bormio (comma 5°)».

La disposizione contempla uno schema organizzatorio non solo di tipo strutturale (funzioni attribuite a uffici operativi: in via transitoria, l'Ufficio amministrazione foreste demaniali e, a regime, le strutture consorziali), ma anche di tipo funzionale (trasferimento di funzioni decisionali dalla Provincia al Consorzio).

In particolare il Consorzio è destinatario delle funzioni autorizzatorie, attribuite agli Enti parco ex art. 13 della legge n. 394/1991 (in buona sostanza come detto sovrapponibili, quanto al Parco nazionale dello Stelvio, a quelle già previste nell'art. 4 della legge istitutiva del 1935).

Con l'istituzione del Consorzio si è realizzato infatti il presupposto per l'incardinamento nello stesso delle cennate funzioni amministrative, alla stregua di una norma a carattere legislativo rinforzato (decreto legislativo di attuazione di statuto regionale ad autonomia speciale).

Al Consorzio è quindi demandato il nulla osta al «rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti e opere all'interno del parco».

È pur vero poi che nella legge quadro il nulla osta è diretto a verificare «la conformità dell'intervento rispetto alle disposizioni del piano e del regolamento del parco» ed è altrettanto vero che detti strumenti non sono stati ancora adottati.

Senonché la carenza di tali strumenti non sembra precludere le potestà autorizzatorie del Consorzio, che, ovviamente, sino alla emanazione dei citati atti generali dovranno essere esercitate tenendo conto dei principi comunque emergenti dalla normativa di riferimento (legge n. 740/1935, d.p.r. n. 1178/1951, d.p.r. n. 279/1974, legge n. 394/1991).

Ove poi non dovesse ritenersi applicabile l'art. 13 della legge quadro resterebbe comunque pienamente operativo l'art. 4 della legge istitutiva con la competenza autorizzatoria già incardinata nell'Azienda dello Stato per le foreste demaniali e, dopo la costituzione del Consorzio, in quest'ultimo ente.

5. - Queste conclusioni, ad avviso del Collegio, non sono incise dalle pur argomentate tesi della Provincia autonoma di Bolzano condivise anche dal Comune di Ultimo.

In particolare, la Provincia:

a) ha osservato anzitutto che vi è un principio di corrispondenza tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative delle Province autonome (art. 16, primo comma d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, nuovo statuto dell'autonomia) e che quanto al Parco nazionale dello Stelvio la competenza legislativa provinciale si fonda sia sull'art. 8, in particolare n. 16, dello statuto, sia sull'art. 3 del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279, in forza del quale «le Province per la parte di rispettiva competenza disciplinano con legge le forme ed i modi della specifica tutela» (comma 3°).

Tale potestà - si sottolinea - non è stata ancora esercitata, ma è tuttora incardinata nelle Province, che in detta situazione conservano anche la competenza amministrativa.

Non è ipotizzabile - si conclude - che, perdurando la potestà legislativa, venga a cessare quella amministrativa.

Osserva il Collegio che l'attribuzione al Consorzio della gestione unitaria del Parco è prevista espressamente dal successivo comma 4° dell'art. 3 del d.p.r. citato e che, dopo la costituzione di questo, in forza del comma 5° è venuta meno la specifica competenza gestoria della Provincia e i poteri autorizzatori ad essa connessi.

La diversa interpretazione d'altra parte farebbe dipendere dalla legge provinciale la decorrenza del trasferimento della gestione e si risolverebbe in una sostanziale elusione del principio di gestione unitaria del Parco, che si giustifica con la peculiare estensione ultraregionale del medesimo e con la connessa esigenza di coordinare la gestione in «una configurazione unitaria» e che impone l'imputazione ad un unico centro decisionale (il Consorzio) delle competenze amministrative in applicazione delle norme di tutela del Parco.

D'altra parte il principio di parallelismo delle funzioni legislative e amministrative non sembra sul piano logico inderogabile, in presenza di norme specifiche, ben potendo ipotizzarsi un ente operante in via amministrativa sulla base di norme legislative di un ente diverso (leggi statali, regionali, provinciali).

b) Osserva ancora la difesa provinciale, con richiamo ad un precedente giurisprudenziale di questo Consiglio (VI, 1° agosto 1986, n. 603), che la gestione unitaria del Parco corrisponde ad una direttiva imposta alla competenza legislativa provinciale e che nel periodo transitorio (destinato a concludersi con l'esercizio della competenza legislativa provinciale) le attribuzioni amministrative delle due Province autonome non subiscono alcun condizionamento che non sia quello derivante dal necessario rispetto della previgente legislazione statale e dall'obbligo di servirsi di un organo esterno agli apparati burocratici delle Province stesse.

Ad avviso del Collegio, valgono a disattendere questo ulteriore argomento difensivo le osservazioni già svolte *sub a)* e la considerazione che la durata del periodo transitorio è subordinata non già all'esercizio della competenza legislativa, in ordine alle forme e ai modi della specifica tutela del Parco (comma 3°), quanto piuttosto all'esercizio (ormai intervenuto) della competenza legislativa in ordine alla costituzione del Consorzio (comma 4°).

c) Sostiene ancora la Provincia che in difetto della disciplina legislativa di specifica tutela e di recepimento del piano e del regolamento del Parco, l'azione del Consorzio risulterebbe incompleta; solo dopo tale disciplina al Consorzio, che si sostituisce alla Provincia, si garantisce un esercizio completo delle funzioni amministrative.

Su tale argomento si fonda principalmente la sentenza appellata, nella quale si afferma che «presupponendo logicamente l'esercizio delle funzioni autorizzatorie dell'Ente parco l'esistenza del piano e del regolamento, tali funzioni non possono essere esercitate, finché appunto non sia intervenuta l'approvazione di detti strumenti di pianificazione e regolamentari».

Osserva il Collegio che, dell'esercizio di funzioni amministrative pure l'osservazione ha un indubbio peso, essa non è preclusiva da parte del Consorzio, che, nelle more della cennata disciplina legislativa, potrà operare applicando le norme contenute nella legge n. 740/1935 e nel d.p.r. n. 1178/1951 (cfr. art. 3, ultimo comma del d.p.r. n. 279/1974, in forza del quale gli atti normativi citati «per quanto applicabili, restano operanti fino all'entrata in vigore della disciplina di cui al terzo comma»), nonché dalla legge n. 394/1991 (anch'essa nei limiti in cui risulta applicabile al Parco nazionale dello Stelvio).

Queste norme concretano una disciplina unitaria (ancorché parziale) e, sia pure nei relativi limiti, consentono dunque una gestione unitaria, che potrà esprimersi in modo compiuto non appena saranno razionalizzati i modi e le forme della tutela a seguito delle emanande leggi provinciali.

D'altra parte non si vede la ragione logica, per cui, nelle more di approvazione del piano e del regolamento del Parco e della promulgazione delle leggi provinciali ex art. 3, comma 3, d.p.r. n. 279/1974, il Consorzio non potrebbe rilasciare il nulla osta, mentre sarebbe in grado di formulare un parere «diretto ad accertare la compatibilità dell'intervento progettato alle finalità del Parco, con riferimento ai principi desumibili dalla legge n. 394 del 1991, alle normative di cui alla legge n. 740/1935 e al d.p.r. 1178/1951 e agli atti istitutivi del Consorzio (art. 33, comma 3°, dello statuto del Consorzio approvato con decreto del Ministro dell'ambiente in data 15 gennaio 1998).

Non vi sono elementi logici in altre parole per sostenere che, in questa fase transitoria - ferme restando, almeno sino alla nuova legislazione provinciale, le concorrenti generali procedure e competenze provinciali a tutela del paesaggio e dell'ambiente (ex art. 33 dello statuto) - il Consorzio non possa intervenire, con gli atti autorizzatori previsti nella legislazione statale e con eventuali accordi procedurali (nella specie con Provincia e Comune), a tutela specifica delle finalità del Parco.

6. - Merita infine un approfondimento il citato art. 33, comma 3°, dello statuto del Consorzio.

In esso si specifica che, in via transitoria (sino all'entrata in vigore del piano e del regolamento del Parco e delle leggi provinciali di tutela, condizionanti l'efficacia dei cennati strumenti, cfr. art. 23 dello statuto), il nulla osta prescritto dall'art. 13 della legge 394 del 1991 è sostituito dal parere del Presidente del Consorzio, diretto ad accertare la compatibilità dell'intervento progettato alle finalità del Parco, con riferimento ai principi desumibili dalla legge n. 394 del 1991, alle norme contenute nella l. 24 aprile 1935, n. 740 e nel d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178, e agli atti istitutivi del Consorzio. Detto parere è reso entro sessanta giorni dalla richiesta; decorso tale termine, il parere si intende positivamente espresso.

La cennata disposizione, ove interpretata nel senso che al Consorzio spetta in tale fase un mero parere non vincolante, appare contrastante con l'art. 3, comma 4° del d.p.r. n. 279/1974, che con l'istituzione del Consorzio prevede l'assunzione della gestione del Parco da parte del Consorzio medesimo. In tal senso la norma statutaria, in quanto incompatibile con una norma legislativa rinforzata, andrebbe disapplicata.

In realtà il contenuto di detto parere, anche nella norma statutaria, assume il contenuto sostanziale di un accertamento (esso è «diretto ad accertare») della compatibilità dell'intervento progettato alle finalità del Parco, vale a dire la natura di atto ricognitivo autonomo e sostanzialmente autorizzatorio, demandato alla competenza del Presidente e collegato ai procedimenti concessori e autorizzatori ex art. 13 della legge n. 394/1991.

Così interpretata la norma sembra sottrarsi a rilievi di invalidità e inapplicabilità per contrasto con norme di grado superiore, ma evidenzia la illegittimità dell'atto impugnato che, *in parte qua*, sembra riservare tale accertamento alla Provincia, attenuando i poteri autorizzatori del Consorzio, in poteri consultivi.

Sotto il profilo della competenza, tale potere di accertamento è stato invece correttamente esercitato con atto consorziale (n. 2042 in data 11 aprile 2000) che nega il conseguente assenso all'intervento, con ampie argomentazioni circa l'incompatibilità dell'intervento e che, allo stato (non risultando impugnato), costituisce una causa preclusiva dell'intervento stesso.

Il fatto che il diniego sia intervenuto dopo il decorso del termine di sessanta giorni dalla richiesta non comporta poi l'inesistenza dell'atto consorziale ma se mai la sua annullabilità (per contrasto con il silenzio assenso in precedenza formatosi; cfr. Cons. giust. amm. Reg. Sicilia 28 settembre 1998, n. 507; Cons. Stato VI, 21 aprile 1999, n. 494).

7. - Sulla base di queste considerazioni va riconosciuta anche la legittimazione attiva del Consorzio, che nell'odierna vertenza agisce a salvaguardia di una propria competenza.

Va altresì disattesa la eccezione di irricevibilità del ricorso in primo grado, sollevata sul rilievo che l'autorizzazione provinciale era stata preceduta da varianti urbanistiche e da autorizzazione monumentale divenute inoppugnabili per decorso dei termini.

Tale circostanza non incide infatti sull'interesse attuale ad agire autonomamente contro l'atto provinciale, a tutela delle prerogative d'azione del Consorzio.

8. - Per le ragioni che precedono e che assorbono ogni ulteriore questione, l'appello va accolto e, per l'effetto, in accoglimento del ricorso in primo grado, la delibera provinciale n. 28.2, in data 11 aprile 2000, va annullata. (*Omissis*)

(1-2) SUI RAPPORTI TRA APPROVAZIONE DEL PIANO E DEL REGOLAMENTO DEL PARCO, OBBLIGO DEL PREVENTIVO RILASCIO DEL NULLA OSTA ED APPLICAZIONE DELLE CONNESSE SANZIONI PENALI NEI PARCHI NAZIONALI «STORICI».

1. - Con la sentenza riportata in epigrafe la V Sezione del Consiglio di Stato affronta due interessanti questioni di diritto: l'una relativa al conflitto di competenza insorto tra la Provincia autonoma di Bolzano ed il Consorzio del Parco dello Stelvio in ordine al rilascio del provvedimento autorizzatorio necessario alla realizzazione di un progetto relativo a terreni ricompresi nell'area naturale protetta; l'altra, di portata più generale della prima ma ad essa strettamente connessa, concernente la rilevanza da assegnare all'approvazione del piano e del regolamento del Parco di cui agli artt. 11 e 12 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (1) ai fini del rilascio del nulla osta previsto dall'art. 13 della legge medesima.

In entrambi i casi la sentenza in commento giunge a conclusioni diametralmente opposte a quelle formulate sui medesimi punti dai giudici di primo grado (2).

2. - Con deliberazione n. 4685 dell'11 aprile 2001 la Provincia autonoma di Bolzano autorizzava il Comune di Ultimo a realizzare, all'interno del territorio del Parco nazionale dello Stelvio, un progetto per l'ampliamento del cimitero e la costruzione di una cappella mortuaria. Il progetto veniva impugnato, innanzi al T.R.G.A., sez. autonoma di Bolzano, dal Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio, fra l'altro, per incompetenza e/o carenza di potere della Provincia autonoma di Bolzano.

Pronunciandosi in merito, il Giudice di I grado dichiarava infondata tale doglianza ed assorbite le altre, concludendo che «le competenze autorizzatorie in ordine agli interventi da eseguirsi nel territorio altoatesino del Parco nazionale dello Stelvio, spettano tuttora alla Provincia autonoma di Bolzano che le esercita in conformità alla relativa normativa provinciale, applicando, per quanto compatibili, le norme storiche del parco ed i principi della legge quadro n. 394 del 1991».

3. - Come già anticipato, con la sentenza che qui si commenta, il Consiglio di Stato capovolge in sede d'appello le conclusioni cui era giunto il giudice di prime cure.

In un quadro normativo complesso e «di non agevole interpretazione» - come si legge in motivazione -, il punto nodale della vertenza si rinvia nell'interpretazione data all'art. 3, comma 5, del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279, che affida alle Province autonome di Trento e Bolzano, a ciascuna per il proprio territorio, l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio (3) fino alla costituzione di un apposito Consorzio (fra lo Stato e le due Province interessate), per l'attuazione della gestione unitaria del Parco.

(1) Legge quadro sulle aree naturali protette, pubblicata in *G.U.*, 13 dicembre 1991, n. 292, S.O.

Sulla legge quadro, oltre agli autori richiamati nelle note che seguono, senza pretesa di completezza si segnalano: A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996; C. DESIDERI-F. FONDERICO, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998; S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997; Id., *L'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali nelle aree protette*, in questa Riv., 1992, 137 e ss.; B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 1 e ss.; L. FANELLI, *La nuova legge sulle aree protette: parchi e riserve naturali in Italia*, in *Inf. prev.*, 1992, 874 e ss.; M. LIBERTINI, *Organizzazione delle aree naturali protette e competenze degli enti gestori nella legge quadro sulle aree naturali protette*, in *Dir. agr.*, 1992, 106 e ss.; E. PICCOZZA, *La legge quadro sulle aree naturali protette*, in *Corr. giur.*, 1992, 211 e ss.; L. SCANO, *Commento alla legge quadro sulle aree protette*, in *Prime note*, 1992, 1, 82 e ss.

(2) T.R.G.A., sez. autonoma di Bolzano, 20 novembre 2000, n. 330, in *T.A.R.*, 2001, I, 182.

(3) Le funzioni amministrative in parola sono quelle concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, attribuite dalla normativa richiamata alle Province autonome di Trento e Bolzano, a ciascuna per il proprio territorio. Fra tali funzioni, originariamente affidate all'Azienda di Stato per le foreste demaniali, figurano anche quelle relative al rilascio dell'autorizzazione prevista per determinati interventi dall'art. 4 del d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178.

La sentenza in esame evidenzia come a queste ultime siano «in buona sostanza sovrapponibili», quanto al Parco nazionale dello Stelvio, le funzioni autorizzatorie attribuite agli Enti parco dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991.

A ben vedere, però, il nulla osta previsto dall'art. 13 della legge quadro sulle aree naturali protette diverge profondamente, per ambito di applicazione oltre che per contenuto, dall'autorizzazione contemplata dall'art. 4 del d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178. Per un verso, infatti, esso non è richiesto solo per gli interventi specificamente individuati dall'art. 4 citato, ma ogni volta che si debba rilasciare concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco. Per altro verso, poi, essendo diretto a verificare la conformità di tali interventi, impianti ed opere alle disposizioni del piano e del regolamento del parco, tale nulla osta presenta un contenuto di discrezionalità più ristretto.

Detto Consorzio è stato costituito con d.p.c.m. 26 novembre 1993, per cui, secondo quanto sostenuto dalla difesa del Consorzio stesso, per gli interventi successivi a tale data sarebbe venuto a mancare ogni potere autorizzatorio in capo alla Provincia.

La mancata emanazione dell'«apposita legge provinciale» preannunciata dall'art. 16 della legge provinciale n. 19 del 1993 (recante «Disposizioni particolari per la Provincia autonoma di Bolzano»), con cui la Provincia di Bolzano avrebbe dovuto approvare, per la parte di propria competenza territoriale, «le forme ed i modi della specifica tutela del Parco nazionale dello Stelvio», unitamente alla mancata adozione del piano e del regolamento del parco, la cui efficacia veniva peraltro subordinata all'entrata in vigore dell'emananda legge (comma 5), hanno indotto però il T.R.G.A., sez. aut. di Bolzano ad abbracciare ben altra soluzione interpretativa.

Secondo i giudici di primo grado, infatti, l'inciso del comma 5 («fino alla costituzione del Consorzio») va letto, nel contesto dell'intero art. 3 del citato d.p.r., nel senso che «il legislatore, nello stabilire tale limite all'esercizio delle funzioni amministrative delle Province, era logicamente partito dal presupposto che al momento della costituzione del Consorzio le Province avessero già disciplinato «le forme e i modi della specifica tutela», di cui al comma 3 della stessa disposizione e quindi fossero già in atto gli strumenti di pianificazione e regolamentari, che rendessero possibile, in concreto, il pieno esercizio delle funzioni del Consorzio, e quindi la gestione unitaria del Parco».

Perciò – conclude il T.R.G.A. – il passaggio delle piene funzioni dalle Province al Consorzio «non può essere ragionevolmente riferito al momento della sua formale costituzione, il che equivarrebbe a conferire allo stesso l'astratta titolarità di un potere sostanzialmente privo di reale contenuto (...), ma va riferito invece al momento in cui, dopo che saranno emanati il regolamento ed il piano del Parco, il potere stesso diverrà effettivo in quanto concretamente esercitabile».

4. - Di diverso avviso i giudici di Palazzo Spada, i quali, optando per un'interpretazione più aderente alla lettera della normativa richiamata, hanno ritenuto illegittimo per difetto di competenza l'atto autorizzatorio provinciale, in quanto adottato in contrasto con la disciplina del trasferimento delle funzioni autorizzatorie dalla Provincia al Consorzio posta dall'art. 3, comma 5, del d.p.r. n. 279 del 1974. Spetta pertanto al Consorzio rilasciare il nulla osta attribuito agli Enti parco dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991, dal momento che «con la istituzione del Consorzio si è realizzato il presupposto per l'incardimento nello stesso ente delle cennate funzioni amministrative».

5. - La sentenza in commento, dunque, ha puntualmente confutato le tesi difensive sostenute dalla Provincia autonoma di Bolzano, ponendosi inoltre in una netta prospettiva critica nei confronti delle argomentazioni reietive assunte dal T.R.G.A. in primo grado.

Il nodo centrale della sentenza appellata, in particolare, era costituito dal delicato problema del rapporto tra l'adozione ed approvazione del piano e del regolamento del parco (artt. 11 e 12 della legge quadro sulle aree naturali protette) e l'obbligo del preventivo rilascio del nulla osta cui all'art. 13 della medesima legge subordina «il rilascio di

concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco».

La questione, di particolare interesse anche per le non univoche posizioni assunte in merito dalla giurisprudenza, oltre che per il dibattito che ne è scaturito in dottrina, era stata risolta dai giudici di prime cure nel senso di ritenere non esercitabili le funzioni autorizzatorie dell'Ente Parco ex art. 13 in assenza dell'approvazione del piano e del regolamento del parco.

Consistendo infatti tale nulla osta in una verifica della conformità tra l'intervento e le disposizioni del piano e del regolamento – le quali disciplinano minuziosamente i gradi di protezione di ogni parte del territorio, le attività consentite e le deroghe ai divieti previsti dalla stessa legge n. 394 del 1991 – l'entrata in vigore di detti strumenti di pianificazione e regolamentari costituisce presupposto logico necessario per l'esercizio di siffatte funzioni autorizzatorie (4).

Sostengono, invece, i giudici della V Sezione che l'argomentazione posta a fondamento della decisione di primo grado non è preclusiva dell'esercizio di dette funzioni amministrative da parte del Consorzio, il quale, nelle more della cennata disciplina legislativa, «potrà operare applicando le norme contenute nella legge n. 740/1935 e nel d.p.r. n. 1178/1951 (cfr. art. 3, ultimo comma del d.p.r. n. 279/1974, in forza del quale gli atti normativi citati «per quanto applicabili, restano operanti fino all'entrata in vigore della disciplina di cui al terzo comma»), nonché nella legge n. 394/1991 (anch'essa nei limiti in cui risulta applicabile al Parco nazionale dello Stelvio)».

La carenza dei pur necessari strumenti di pianificazione e regolamentari previsti dall'art. 13 della legge quadro, dunque, non ostacola in assoluto l'esercizio delle potestà autorizzatorie riconosciute in capo al Consorzio, imponendo solo quale loro necessario parametro di riferimento le norme ed i principi desumibili dalla normativa disciplinante la materia.

Tali disposizioni, concludono i giudici di Palazzo Spada, «concretano una disciplina unitaria (ancorché parziale) e, sia pure nei relativi limiti, consentono una gestione unitaria, che potrà esprimersi in modo compiuto non appena saranno razionalizzati i modi e le forme della tutela a seguito delle emanande leggi provinciali».

6. - Con la sentenza riportata in epigrafe il Consiglio di Stato accoglie, e fa propria, la posizione assunta sul punto dalle più recenti pronunce della Suprema Corte di cassazione.

La decisione che qui si commenta si colloca, pertanto, in un quadro giurisprudenziale scaturito in massima parte da vicende relative al Parco nazionale d'Abruzzo ed i cui confini sono andati progressivamente definendosi, seppur dopo una iniziale fase di incertezza.

In un primo momento, infatti, il giudice nomofilattico, avallando la tesi sposata dai giudici di merito in sede di prima applicazione della normativa in questione, aveva affermato che «il nulla osta previsto dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991 è inscindibilmente ed esclusivamente collegato alla verifica della conformità dell'intervento progettato alle disposizioni del piano e del regolamento del parco, rispettivamente previsti e disciplinati dagli artt. 11 e 12 della medesima legge quadro sulle aree naturali protette» (5).

(4) Cfr. T.R.G.A., sez. autonoma di Bolzano, 20 novembre 2000, n. 330, cit., 183.

(5) Cass. pen. sez. III, 27 giugno 1995, n. 10407, in *Dir. pen. e proc.*, 1996, n. 6, 772, con nota di P.M. VIPIANA, *Il nulla osta dell'ente parco: condizioni di operatività*; in *Cass. pen.*, 1996, 2722, con nota di E. GALLUCCI, *Aree protette, strumenti di pianificazione e nulla osta preventivo*; in

*Giorn. dir. amm.*, 1996, n. 6, 543, con nota di F. FONDERICO, *Aree protette e nulla osta dell'ente parco*.

Con tale decisione, in particolare, la Suprema Corte aveva rigettato il ricorso per *salutem* proposto dal Procuratore della Repubblica presso la Pretura di Sulmona avverso la sentenza del 7 dicembre 1993 con cui il Pretore di Sulmona – sez. distaccata di Castel di Sangro – (in P.Q.M.,

E poiché gli organi del parco, chiamati a pronunciarsi su un intervento programmato all'interno del suo territorio, «non possono che avere quali unici referenti di valutazione il piano e il regolamento del parco medesimo», alla mancata approvazione dei suindicati strumenti regolamentari e di pianificazione la Corte faceva conseguire l'inapplicabilità della sanzione penale prevista dal combinato disposto degli artt. 13 e 30 della legge n. 394 per la realizzazione di opere edilizie all'interno del perimetro del parco – o per il rilascio di concessioni o autorizzazioni ad esse relative (6) – in assenza di preventivo nulla osta (7).

7. - Chiamata nuovamente a pronunciarsi sul problema del rapporto tra l'adozione ed approvazione del piano e del regolamento del parco e l'obbligo del preventivo rilascio del nulla osta di cui all'art. 13 della legge quadro sulle aree naturali protette, la Corte di cassazione sconfessa esplicitamente l'iniziale interpretazione propugnata dalla sentenza sopra richiamata, e muta radicalmente orientamento statuendo che «dopo l'entrata in vigore della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, per i parchi nazionali già esistenti il nulla osta dell'ente parco di cui all'art. 13 non è condizionato all'approvazione del nuovo Piano del parco e del nuovo Regolamento (...), sia perché la legge quadro ha inteso rafforzare e non diminuire il ruolo istituzionale degli Enti Parco, sia perché questa legge si è limitata a consacrare l'evoluzione giurisprudenziale antecedente» (8). La Corte non contesta che il nulla osta sia preordinato a verificare la conformità degli interventi proposti con il Piano ed il Regolamento del parco, «ma – precisa – ove per i parchi nazionali questi strumenti già esistano (come per il Parco nazionale d'Abruzzo) il nulla osta non può mancare».

Con questo nuovo intervento giurisprudenziale la Cassazione introduce pertanto nel dibattito un'importante distinzione tra *parchi di nuova istituzione* e *parchi già esistenti*: solo per i primi si imporrebbe la necessità di predisporre *ex novo* il piano del parco, come può desumersi dal dettato dell'art. 12, comma 3 della legge 394 secondo il quale il piano è predisposto dall'Ente Parco entro sei mesi dalla sua «istituzione», con chiaro riferimento, appunto, ai nuovi parchi; conseguentemente, solo in tali casi il nulla osta dell'Ente Parco è condizionato all'approvazione di siffatto piano. Per i parchi storici già esistenti, invece, «si pone solo un problema di adeguamento (art. 35 stessa legge) e di aggiornamento, per un dovere di cooperazione con Comuni, Province e

Regioni, peraltro rappresentati nella Comunità del Parco, e per un pieno recepimento di tutti i principi della nuova normativa». In tali ipotesi, dunque, l'obbligo del preventivo nulla osta dell'Ente Parco prescinderebbe dall'eventuale procedimento di adeguamento e/o aggiornamento del piano, ben potendo trovare adeguati parametri nella strumentazione pianificatoria e regolamentare già esistente.

8. - La nuova linea interpretativa inaugurata dalla Corte di cassazione con la decisione testé richiamata, viene successivamente confermata da una recente sentenza con la quale la medesima III Sezione penale provvede – con dovizia di argomentazioni – ad ampliarne la base motivazionale.

Sostiene, infatti, la Corte Suprema che l'operatività dell'art. 13, comma 1, della l. 6 dicembre 1991, n. 394 – nella parte in cui pone l'obbligo del preventivo nulla osta dell'Ente Parco per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco –, e l'applicabilità, quindi, della sanzione penale comminata, in caso di inosservanza, dal successivo art. 30, comma 1, per i parchi già esistenti «non sono subordinati alla previa approvazione del nuovo piano e del nuovo regolamento del parco, previsti dagli artt. 11 e 12 della stessa legge, ben potendosi fare riferimento, in mancanza di detta approvazione, ai piani paesistici, territoriali o urbanistici ed agli eventuali strumenti di pianificazione di cui è menzione nel citato art. 12, comma 7, i quali restano in vigore fino al momento della loro prevista sostituzione con il nuovo piano» (9).

Della sentenza n. 3443 del 1998, di cui vengono ripresi ampi stralci, viene dunque riproposta la distinzione tra parchi esistenti e parchi di nuova istituzione.

Di particolare rilevanza, invece, è la precisazione che la Corte offre, per la prima volta, ai fini della identificazione del parametro cui ancorare le valutazioni dell'Ente Parco in sede di rilascio del nulla osta *ex art.* 13 ed in assenza del piano e del regolamento: tale parametro è dato dai piani previsti dall'art. 12, comma 7, i quali «restano in vigore per tutte le finalità cui è delegato il piano per il parco fino al momento della loro "sostituzione" per la predisposizione di quest'ultimo, come del resto è previsto dal successivo art. 25 per le aree naturali protette regionali» (10).

9. - La sentenza del Consiglio di Stato in esame, dunque, si colloca – con tutta evidenza – nel nuovo solco interpretativo tracciato dalla Suprema Corte con le

1994, n. 1, 64) aveva assolto, fra gli altri, il Sindaco p.t. del Comune di Barrea (AQ), tratto in giudizio per aver violato gli artt. 13 e 30 della legge n. 394/1991 rilasciando una concessione edilizia senza avere acquisito il preventivo nulla osta previsto dall'art. 13 della medesima legge quadro.

(6) Destinatari della prescrizione risultano essere, infatti, non solo i soggetti interessati alla realizzazione di interventi, impianti od opere all'interno del parco, ma anche gli organi pubblici cui spetta il rilascio delle relative concessioni o autorizzazioni.

Non sembra invece sanzionato il rilascio, da parte dell'Ente parco, di un nulla osta per un intervento non conforme alle disposizioni del piano e del regolamento del parco. Tale lettura, infatti, contrasta con i principi generali del nostro ordinamento in tema di atto amministrativo, secondo i quali, al di fuori delle ipotesi in cui vi sia dolo, e sempre che non siano configurabili specifici reati contro la P.A., non è penalmente responsabile chi assume un atto amministrativo viziato, contro cui sono esperibili gli appositi rimedi giurisdizionali ed amministrativi: in tal senso C. MINIOTTI, *La legge quadro sulle aree protette ed il sistema sanzionatorio in materia di protezione dell'ambiente e della natura*, in questa Riv., 1993, n. 5, 271. Per una più generale valutazione degli aspetti penalistici della legge quadro si rinvia a F. NOVARESE, *Profili penalistici della legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. ed.*, 1993, II, 7 e ss.

(7) Il percorso ermeneutico seguito in tale occasione dalla Corte

Suprema risulta condiviso dalla dottrina, come testimoniano le numerose note adesive citate alla nota 5. Già in precedenza, comunque, tale posizione era stata espressa da G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 214, nonché da V. PARISO, *Silenzio assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394*, in *Riv. giur. ed.*, 1992, II, 61.

(8) In tal senso Cass. pen. sez. III, 26 febbraio 1998, n. 3443, in *Riv. giur. ed.*, 1998, I, 1079 ed in *Riv. Pen.*, 1998, 694. È appena il caso di rilevare come in questo caso la Suprema Corte non fosse stata chiamata a pronunciarsi in ordine alla configurabilità del reato di cui agli artt. 13 e 30 della legge quadro, pur vertendosi in un caso di opere realizzate all'interno del Parco nazionale d'Abruzzo in assenza del nulla osta dell'Ente parco. Le affermazioni richiamate nel testo, infatti, erano poste dalla Corte a giustificazione della legittimità dell'intervento dell'Ente parco, costituitosi parte civile, ai sensi dell'art. 29, comma 3 della legge quadro.

(9) Cass. pen. sez. III, 27 maggio 1999, n. 11537, in *Riv. Pen.*, 2000, 49; in *Cons. Stato*, 2000, n. 4, II, 688 (s.m.) e in *Urbanistica e appalti*, 2000, 213.

(10) Con tale argomentazione, la Corte mira a confutare la sentenza n. 10407 del 1995, nella parte in cui, si ricorda, sosteneva essere la richiesta del nulla osta in assenza del piano e del regolamento «un mero formalismo del tutto superfluo, data l'inesistenza di una disciplina propria, cui possa riferirsi la valutazione dell'intervento progettato».

sentenze sopra richiamate. Ma siffatta soluzione ermeneutica, pur apprezzabile per essere chiaramente funzionale al conseguimento di una maggiore tutela delle risorse naturali presenti all'interno delle aree naturali protette nazionali, solleva invero non poche perplessità.

9.1. - Anzitutto sotto il profilo della responsabilità penale.

Il reato in questione emerge dal combinato disposto degli artt. 13 e 30 della legge quadro. Quest'ultimo, rubricato genericamente «sanzioni» perché prevede fattispecie contravvenzionali ed illeciti amministrativi, esordisce nel suo primo comma con la tecnica di formulazione del rinvio ad altre disposizioni contenute nella stessa legge, delle quali sanzione penalmente la violazione (11).

In particolare, la disposizione citata sanziona, fra l'altro, l'inosservanza dell'art. 13, il quale, sancendo che «il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento», ne ancora appunto l'emanazione ad un positivo raffronto tra l'intervento stesso e le disposizioni dei citati strumenti pianificatori e regolamentari.

Per effetto del rinvio generico operato dall'art. 30, dunque, la definizione della condotta del reato *de quo* viene affidata all'art. 13, con specifico riferimento quindi non ad un qualunque atto permissivo rilasciato dall'Ente Parco, ma al nulla osta siccome delineato dalla norma in parola.

E non vi è dubbio che il nulla osta tratteggiato dall'art. 13, l'inosservanza al quale o la carenza del quale dà luogo all'applicabilità delle pene di cui all'art. 30, annoveri tra i suoi elementi distintivi proprio l'essere un provvedimento volto ad una ben precisa verifica: la conformità dell'intervento rispetto alle disposizioni del piano e del regolamento.

L'intimo legame sussistente fra il nulla osta e tali parametri, quindi, «comporta che la mancanza di essi escluderebbe la configurabilità del reato in questione, poiché come sostiene la Corte costituzionale (12), il principio di legalità della pena non può ritenersi soddisfatto quando non sia una legge statale ad indicare con sufficiente specificazione presupposti, caratteri, contenuto e limiti dei provvedimenti dell'autorità non legisla-

tiva, alla trasgressione dei quali deve conseguire la pena» (13).

Di conseguenza, «visto che nell'ipotesi in esame la legge statale indica con precisione tali dati relativi al nulla osta, ed in particolare i presupposti dello stesso ed i parametri sulla cui base emanarlo, la presenza di siffatti presupposti e parametri, richiesti in sede legislativa, viene a costituire requisito di configurabilità del reato di cui agli artt. 13 e 30 della legge n. 394 del 1991, nel rispetto dei principi di legalità e di riserva di legge sanciti dagli artt. 25 Cost. e 1 cod. pen.» (14).

Si potrebbe quindi affermare che, nell'ambito della fattispecie criminosa delineata dagli artt. 13 e 30 della legge quadro, il piano per il parco ed il regolamento si configurano quali *presupposti della condotta*, atteggiandosi ad elementi che, pur rimanendo estranei alla condotta illecita, sono costitutivi del fatto tipico per cui in loro assenza il precetto penale non può ritenersi violato (15).

A riprova di ciò, va anche sottolineato che oggetto della tutela penale apprestata dalla normativa sopra richiamata non è il mancato intervento dell'Ente Parco nel procedimento di rilascio di concessioni o autorizzazioni edilizie: ciò che viene sanzionato è il fatto che detto rilascio avvenga senza verificare – attraverso appunto lo strumento del nulla osta – la conformità dell'intervento al regolamento e al piano del parco. In altri termini, «nel caso in esame la sanzione penale tutela non l'astratta titolarità di un potere, ma il suo (e sarebbe da aggiungere, legittimo) esercizio» (16).

9.2. - Anche nell'ottica del diritto amministrativo non mancano i dubbi circa la valida emanabilità del nulla osta in assenza del piano e del regolamento del parco (17).

Infatti, ipotizzare che il rilascio del nulla osta possa basarsi su valutazioni dell'Ente Parco che prescindano da tali strumenti di pianificazione risulta «in insanabile contrasto con la stessa lettera dell'art. 13, che espressamente prevede che «il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento» (18).

Né in senso contrario appare risolutivo il richiamo fatto dalla giurisprudenza alla nota distinzione tra norme di azio-

(11) Sul punto F. NOVARESE, *op. cit.*, 10.

Sull'art. 30 e sulla sua «formulazione generica e lacunosa» si sono levate in dottrina molte voci critiche. Tra le più efficaci, V. PARISO, *op. cit.*, 61, secondo la quale la norma in questione appare in chiaro contrasto con il principio di tassatività delle fattispecie penali, non permettendo di identificare con precisione i confini tra il lecito e l'illecito: «dato che il legislatore si limita a punire la mancata applicazione dell'intero art. 13, non si comprende bene quali siano i soggetti attivi del reato, mentre risulta difficile pensare che vengano puniti allo stesso modo l'affissione del nulla osta al solo albo del comune interessato e non anche a quello dell'Ente parco e lo svolgimento di attività edilizia in assenza del nulla osta».

(12) Già nella sentenza n. 26 del 1966, in *Giur. cost.*, 1966, 270, ma come rilevato anche da Cass. pen. sez. III, 27 giugno 1995, n. 10407, cit.

(13) P.M. VIPIANA, *op. cit.*, 728.

(14) P.M. VIPIANA, *op. loc. cit.*

(15) In dottrina si parla anche di *presupposti del fatto o dell'azione*. Con tale espressione vengono indicati quegli elementi, naturali o giuridici, anteriori o concomitanti all'azione delittuosa e indipendenti da essa, che sono richiesti per l'esistenza di alcuni reati, come ad es. lo stato di gravidanza nel procurato aborto (art. 18 l. 22 maggio 1978, n. 194), la sussistenza di un precedente matrimonio nella bigamia (art. 556 c.p.), l'altruità della cosa nel furto (art. 624 c.p.).

Secondo F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, XII ed., Milano, 1991, 191, «La categoria dei presupposti del fatto va ammessa, perché l'individuazione degli elementi che preesistono alla condotta del reo può essere utile, specialmente ai fini della teoria del dolo. Essa però dovrebbe designarsi con un'espressione più esatta, e precisamente con la locuzione «presupposti della condotta», perché quegli elementi, se sono indipendenti dal comportamento del soggetto attivo, non sono

estranei al fatto previsto dalla legge come reato. Comunque, non si deve perdere di vista che, malgrado la particolarità posta in rilievo, gli elementi in parola rientrano, come gli altri, nella struttura dei reati a cui si riferiscono: si tratta sempre di requisiti essenziali, dato che, se non si verifica la loro presenza, il precetto penale non può considerarsi violato». In argomento si veda anche F. MANTOVANI, *Diritto penale*, II ed., Padova, 1988, 165 e G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, III ed., Bologna, 1995, 189.

(16) F. FONDERICO, *Aree protette e nulla osta dell'ente parco*, cit., 548, secondo il quale tale interpretazione si impone in ossequio ad una concezione dinamica e finalistica del potere amministrativo, analoga a quella che, nell'ambito dei rapporti Stato-regioni, la Corte costituzionale ha adottato in tema di poteri sostitutivi (cfr. ad es. Corte cost. 9 marzo 1989, n. 101, in *Foro it.*, 1990, I, 770).

(17) P.M. VIPIANA, *op. loc. cit.*, distingue in proposito gli aspetti penalistici da quelli inerenti il diritto amministrativo: per un verso afferma l'inconfigurabilità del reato ex art. 30 legge 394 ogni qual volta alla mancanza di nulla osta faccia riscontro l'inesistenza (perlomeno) del piano del parco; per altro verso, invece, muovendo dall'affermata «assimilabilità, o perlomeno stretta vicinanza concettuale» fra interesse naturalistico e quello ambientale paesistico, sostiene che l'Ente parco potrebbe validamente rilasciare un nulla osta che si ancori «non sulle prescrizioni del piano e del regolamento del parco, non ancora operanti, bensì sulla valutazione degli interessi naturalistici e paesistici ambientali che emerge dagli atti istitutivi del parco e dalla pianificazione paesistica o territoriale con valenza paesistica».

(18) E. GALLUCCI, *op. cit.*, 1550. Sull'importanza del dato letterale della norma, si sofferma anche Cass. pen. sez. III, 27 giugno 1995, n. 10407, cit., che ne rimarca il valore anche alla luce delle diverse formulazioni che la disposizione ha assunto nel corso dei lavori preparatori della legge quadro, dal 1988 in poi.

ne e norme di relazione (19), dal momento che anche a voler annoverare tra le norme di azione la disposizione appena richiamata (art. 13, comma 1, secondo periodo) non la si potrebbe comunque estromettere dal novero delle regole giuridiche da assumere a parametro della legittimità del provvedimento emanato (20).

In altri termini, affermare su queste basi l'operatività della disciplina del nulla osta pur in assenza del piano e del regolamento del parco, significherebbe paradossalmente riconoscere l'obbligo del preventivo rilascio di un provvedimento inevitabilmente illegittimo, dal momento che la violazione di una norma di azione (quale sarebbe quella che subordina il rilascio del nulla osta alla verifica della conformità dell'intervento alla disciplina pianificatoria) è pur sempre causa di illegittimità dello stesso.

9.3. - Sotto il profilo logico-sistematico, poi, va rilevato anche come la legge quadro sulle aree naturali protette abbia inteso introdurre un *sistema organico di tutela*, in grado di assicurare una più efficace protezione preventiva già «a monte» dei procedimenti autorizzatori relativi ad interventi, impianti od opere da realizzarsi all'interno del parco (21). Tale sistema si articola nei tre fondamentali strumenti del piano per il parco, del regolamento e del nulla osta, i quali risultano legati fra loro da uno stretto nesso logico-funzionale (22).

In particolare:

(19) Cass. pen. sez. III, 27 maggio 1999, n. 11537, cit., secondo la quale la prima proposizione di cui al comma 1 dell'art. 13 detta la «regola perentoria ed incondizionata» della necessità di uno speciale provvedimento autorizzativo, regola vincolante non solo per le amministrazioni destinatarie del precetto, ma anche per tutti indistintamente i soggetti interessati all'esecuzione di interventi edilizi di qualsiasi genere all'interno del parco nazionale. Le disposizioni successive, invece, fissando «i limiti interni dei poteri devoluti all'ente parco» in sede di rilascio di siffatto provvedimento, costituiscono «una tipica norma di azione, perciò diretta al solo Ente parco, con cui il legislatore disciplina il contenuto del provvedimento autorizzativo – che dunque necessariamente presuppone e che altrimenti sarebbe liberamente determinato dalla suddetta autorità amministrativa – limitandone la discrezionalità (...) alla verifica della conformità tra le disposizioni del piano per il parco e l'intervento edilizio».

(20) Sono *norme di relazione* (o di esistenza del potere) quelle aventi come fine quello di regolare i rapporti fra amministrazioni e cittadini, e quindi attributive di diritti e obblighi reciproci; *norme di azione* (o di esercizio del potere), invece, quelle rivolte a regolare l'attività amministrativa in sé (particolarmente il procedimento di formazione degli atti), per fini di interesse generale. Alla violazione dell'uno o dell'altro tipo di norme corrisponderebbero due qualificazioni dell'atto (illecito nel primo caso, illegittimo nel secondo), con conseguenze diverse sul piano della giurisdizione (rispettivamente: cognizione del G.O. o del G.A.). In argomento cfr. S. CASSARINO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Milano, 1990, 28.

La distinzione, come è noto, posta per la prima volta da E. GUICCIARDI, ha trovato scarso seguito in dottrina, anche se ha esercitato in giurisprudenza una non trascurabile influenza. Per una analisi storica della teoria, v. FALCON, *Norme di relazione e norme di azione (tradizione e vicende della giustizia amministrativa nella dottrina di Enrico Guicciardi)*, in *Dir. e soc.*, 1974, 378 e ss.; nonché, da ultimo, R. NOBILE, *Norme d'azione e norme di relazione: una dicotomia da abbandonare*, in *Giust. it.* n. 11/2000, <http://www.giust.it>, a cura di G. Virga.

(21) Prima dell'avvento della legge 394, il territorio dei parchi nazionali non era assoggettato ad un regime giuridico uniforme. A differenza di quanto accadeva a livello regionale, essi non erano infatti dotati di moderne forme di pianificazione territoriale. I poteri *latu sensu* autorizzatori, riconosciuti agli Enti parco da disposizioni episodiche, venivano così esercitati mediante provvedimenti decisi caso per caso e non riferiti ad un piano d'uso globale del territorio; variavano inoltre da parco a parco, non riguardavano quasi mai l'intero territorio protetto o tutte le possibili attività ed erano scarsamente ricordati con i poteri spettanti ad altre autorità, specie quelle comunali. In argomento P.G. FERRI, *Parchi naturali* (voce), in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1981, 623 e ss.; A. LOIODICE - L. SPAGNOLETTI, *Parchi naturali* (voce), in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990, 1 e ss.

(22) Vi è, invero, un quarto strumento giuridico apprestato per la gestione del parco: il piano di promozione sociale ed economica previsto dall'art. 14 della legge 394, la cui finalità è quella di favorire lo svi-

luppo economico e sociale delle collettività residenti all'interno del parco, orientando al contempo la conversione delle attività economiche in attività compatibili con i fini di tutela del parco. La sua importanza è sottolineata in particolare da C. GESSA, *I parchi naturali e le aree protette nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Nuova rass.*, 1993, n. 12, 196, il quale lo definisce «il fulcro del sistema introdotto dalla legge quadro» e da E. PICCOZZA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Corr. Giur.*, 1992, 231, che ne parla come di un «elemento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi generali della nuova legge». Sul punto cfr. P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 683, secondo il quale «risulta evidente che il legislatore è riuscito a dare una disciplina organica che considera il parco non come qualcosa da conservare, ma come qualcosa di vivo all'interno del quale la conservazione degli ecosistemi si coniuga con le esigenze di sviluppo economico e sociale».

Prima della legge 394, se si eccettuano le diverse e più recenti esperienze dei parchi regionali, vigeva infatti un modello di parco inteso come «santuario della natura», come «isola protetta», strumento di mera conservazione e tutela e non anche di promozione e sviluppo del territorio. Tra i primi ad auspicare una impostazione più dinamica e costruttiva, D. SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, 1971, 76 e ss.; BARILE, *Parchi e riserve. la legge cornice*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1936; F. TASSI, *Parchi e riserve naturali*, 1976, 64.

(23) Così P. MADDALENA, *op. cit.*, 679.

(24) In tal senso G. DI PLINIO, *op. cit.*, 213; e più di recente, dello stesso autore, *Il nulla osta dell'Ente Parco*, in [www.tuttoambiente.it](http://www.tuttoambiente.it).  
Il chiaro A., argomentando dal combinato disposto dei commi 1, 3 e 4 dell'art. 11, rileva come «all'interno delle aree protette è escluso l'esercizio di ogni attività, in quanto suscettibile di ledere l'interesse pubblico naturalistico...». Chiave di volta del sistema è dunque l'art. 11, norma che va «sistematicamente interpretata, nel contesto della legge quadro, rilevando in primo luogo che essa, all'interno delle aree protette assume un significato *negativo*, cioè *esclusivo* dell'esercizio di *qualsiasi* attività non espressamente *consentita*, in quanto suscettibile di ledere l'interesse pubblico naturalistico». Ne consegue che «attraverso il rapporto tra legge, piano e regolamento il meccanismo di imposizione di vincoli e limiti viene *rovesciato*: il sistema dei divieti essendo posto in via generale dalla legge, gli atti fondamentali del parco hanno la funzione di selezionare non le attività vietate, ma le attività *permesse*, dilatando diritti soggettivi e libertà compresi dalla legge quadro; dette attività dovranno poi essere regolamentate, al fine di armonizzarne l'esercizio con le finalità naturalistiche».

(25) Così ancora G. DI PLINIO, *op. cit.*, 212, che sottolinea in proposito «la centralità del rapporto tra piano e regolamento».

(26) Sull'argomento cfr. P. MADDALENA, *op. loc. cit.*; C. DESIDERI - F. FONDERICO, *I parchi nazionali* cit., 84 e D. MONTINI TROTTI, *Commento all'art. 11*, in *Aree naturali protette: commentario alla l. n. 394/91*, a cura di G. Ceruti, 1996, 103.

(27) Come evidenzia D. MONTINI TROTTI, *op. loc. cit.*, con chiaro riferimento a quanto previsto dell'art. 11, comma 1, della legge quadro.

c) elemento di chiusura del sistema di protezione delineato dalla legge quadro è il *nulla osta* dell'Ente Parco, il quale, nella misura in cui «verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento» e gli interventi, impianti e opere all'interno del parco (come prevede espressamente l'art. 13), «si limita a *riconoscere* dette attività come *consentite*, estrapolando i criteri relativi dal nucleo normativo costituito dal sistema piano-regolamento, che ne costituisce dunque il *presupposto*» (28).

Esso è pertanto strumento nuovo e diverso dagli atti autorizzativi previsti nella normativa previgente, dal momento che non «permette», neanche in via indiretta, alcunché, in quanto non sospende o rimuove divieti, né attribuisce vantaggi, essendo la dilatazione della sfera soggettiva dei terzi «consentita» direttamente (e nelle sole ipotesi espressamente previste) dal piano e dal regolamento; ma si limita solo a certificare la compatibilità o meno delle attività umane con le regole dell'ordinamento del parco, senza peraltro legittimarne integralmente l'attuazione, dovendosi verificare a questo fine altri eventi (autorizzazioni comunali, altri atti di assenso di altre amministrazioni etc.) (29).

In questo contesto normativo, il *nulla osta* si configura quindi come «*valutazione altamente tecnica, a discrezionalità zero*, la cui funzione è limitata al controllo della conformità di iniziative e progetti alle previsioni del piano del parco e del regolamento» (30). Un atto neutrale – dunque –, automatico, di riconoscimento delle attività umane consentite nel caso concreto, che funzionalmente trae la propria ragion d'essere nella preesistenza degli strumenti che tali attività consentite hanno il compito di selezionare e regolamentare, in stretta aderenza con le esigenze di tutela delle risorse naturali presenti nell'area protetta.

Lo stretto rapporto che lega fra loro gli strumenti di gestione del parco, di chiara complementarietà per quanto riguarda il piano ed il regolamento, acquista così nei rapporti fra questi strumenti ed il *nulla osta* (per espressa pre-

visione di legge oltre che per interpretazione sistematica) il carattere della presupposizione necessaria.

Ne consegue che, ove nei parchi esistenti non siano ancora vigenti i piani ed i regolamenti prescritti dalla legge 394, il provvedimento previsto dall'art. 13 non può essere rilasciato in quanto, nel contesto della legge quadro, il richiamo al *nulla osta* prefigura una valutazione che trae legittimazione esclusivamente dal piano del parco e dal regolamento, che ne costituiscono i presupposti indefettibili e necessari (31).

9.4. - Va quindi esclusa, in via ulteriore, la possibilità che il rilascio del *nulla osta* ex art. 13 possa avvenire sulla base di parametri diversi dal piano e dal regolamento per il parco, la cui *infungibilità* deriva, oltre che dallo stretto ed irrinunciabile rapporto che lega tali strumenti con il *nulla osta*, anche dal ruolo fondamentale ad essi riconosciuto nel quadro della legge 394 (32).

Non appare pertanto condivisibile il riferimento fatto in tale senso ai piani menzionati all'art. 12, comma 7 della legge quadro, i quali resterebbero in vigore «per tutte le finalità cui è delegato il piano per il parco fino al momento della loro sostituzione per la predisposizione di quest'ultimo» (33).

A tal proposito, va ricordato come la legge 394 ha affermato definitivamente l'autonomia della materia della protezione della natura rispetto ad altre materie cui veniva in precedenza ricondotta (34), dando luogo ad una disciplina preordinata alla cura di un preciso, specifico interesse pubblico.

La giurisprudenza, del resto, ha più volte chiarito che «all'interno dei parchi nazionali, per le modificazioni urbanistiche ed edilizie, vengono previsti una pluralità di controlli (35), che si giustificano e si spiegano soltanto in virtù della loro finalizzazione alla salvaguardia di valori ed interessi diversi (36)». All'interno del parco, dunque, «la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con la tutela urbanistica e con quella ecologica, trattandosi di forme

(28) G. DI PLINIO, *Il nulla osta dell'Ente Parco*, cit.

(29) Sul punto, in tal senso G. DI PLINIO, *op. loc. cit.*, nonché, ad esemplare, TAR Basilicata 13 maggio 1998, n. 144, in *Foro amm.* 1999, 218, secondo cui «Il nulla osta previsto dall'art. 13, l. 6 dicembre 1991 n. 394 sulle aree protette, non funziona nel senso di "rimuovere divieti" né di "costituire posizioni soggettive", ma solo di accertare la conformità o meno delle attività proposte alle figure consentite; di conseguenza, l'attività demandata all'Ente parco (nella specie, del Pollino) è, essenzialmente, di giudizio con valutazione a contenuto tecnico, il cui grado di discrezionalità è inversamente proporzionale al dettaglio della normativa da applicare».

(30) G. DI PLINIO, *op. loc. cit.*, Anche V. PARISIO, *op. cit.*, 65, concorda sull'«assai scarsa discrezionalità» riconosciuta all'Ente parco, chiamato solo «ad effettuare un mero confronto tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento programmato».

(31) Sui c.d. *presupposti* del provvedimento amministrativo, la loro natura e la loro efficacia condizionante la validità della fattispecie dell'atto emanato, si veda M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, II ed., 688 e ss.

(32) Sottolinea questo aspetto Cass. pen., sez. III, 27 giugno 1995, n. 10407, cit., la quale rileva che gli strumenti di governo del parco sono stati strutturati, nel quadro della legge n. 394 del 1991, in modo tale da corrispondere all'esigenza di conseguire un ottimale *coordinamento* della congerie di interessi gravitanti nell'area naturale protetta – e segnatamente degli interessi più strettamente urbanistici e paesaggistici –, con le finalità proprie del parco, assicurando al contempo la necessaria *partecipazione* delle Regioni, Province autonome ed enti locali interessati al loro procedimento di formazione.

Riconoscere l'obbligo del rilascio del *nulla osta* ex art. 13 in assenza di siffatti strumenti significherebbe quindi eludere le finalità precipue cui mirava il legislatore del 1991, consentendo agli organi del parco di sovrapporre la propria volontà a quella degli altri soggetti istituzionali presenti nell'area, correlandola a provvedimenti assunti unilateralmente e senza il ricorso a procedure partecipative.

In altri termini, per la Suprema Corte «il parco non è il "dominus" assoluto del suo territorio, sia in sede di programmazione sia in ordine all'attuazione concreta degli interventi da effettuarsi. Ove una disciplina

partecipata del parco sussista, deve esserne verificato il rispetto; ove essa manchi, invece, la richiesta del *nulla osta* si risolvrebbe in un mero formalismo, in un adempimento assolutamente superfluo per l'inesistenza di una disciplina "propria" alla quale possa riferirsi la valutazione dell'intervento progettato».

(33) Cass. pen. sez. III, 27 maggio 1999, n. 11537, cit.

(34) La 394 ha infatti superato l'impostazione del d.p.r. n. 616/77, che riconduceva la materia della protezione della natura ora a quella dell'agricoltura e foreste, ora a quella dell'urbanistica. Alla luce delle innovazioni legislative nel frattempo intervenute (in particolare la legge n. 349/86) e della giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare: sent. n. 223/84; n. 344/87; fino alla fondamentale sistemazione contenuta nelle sentenze nn. 1029 e 1031 del 1988), la legge 394 ha affermato l'autonomia di tale materia, riconducibile ai valori fondamentali tutelati dall'art. 9 e dall'art. 32 Cost. In *terminis*, C. MINIOTTI, *La legge quadro sulle aree naturali protette*, cit., 272.

(35) Dell'autorità comunale, di quella regionale (o di quella comunque delegata alla tutela paesaggistica) e dell'autorità del parco.

(36) *Ex multis*: Cass. pen., II sez., 13 ottobre 1998, n. 12917, cit.; Cass. pen., sez. III, 27 giugno 1995, n. 10407, cit.; nonché, fra i primi pronunciamenti dopo l'entrata in vigore della legge quadro, Pret. Castiglione delle Stiviere, 11 dicembre 1992, in *Giur. merito*, 1994, con nota di L. BUTTI.

Ed infatti, il parco costituisce un intricato bacino di interessi eterogenei nel quale alle altre discipline ad incidenza territoriale si aggiunge anche quella conseguente alla sua istituzione. In altri termini, sul territorio dell'area protetta insistono una serie variegata di discipline normative, miranti alla realizzazione di una pluralità di interessi differenziati e tutte riconducibili a differenti centri di imputazione. Sul punto, molto prima dell'avvento della legge 349, D. SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi naturali*, Milano, 1971, 56.

In generale, sul complesso sistema di tutele concorrenti che gravano sul territorio e sulla necessità di ricercare soluzioni per ovviare all'attuale frammentazione e settorialità di tali discipline, cfr. F. SALVIA – F. TERESI, *Diritto urbanistico*, 1992, 296; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 394 e P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le regioni* 1986, n. 3, 665.

complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici, con la conseguenza che le stesse possono riferirsi contestualmente al medesimo oggetto, pur non sussistendo alcuna fungibilità fra le varie legislazioni di settore» (37).

Appare arduo, quindi, sostenere che in sede di rilascio del nulla osta, l'Ente Parco possa controllare la conformità dell'intervento rispetto agli strumenti previsti dall'art. 12, comma 7, in quanto un siffatto controllo si porrebbe in insanabile contrasto con il fondamentale principio, di rilievo anche costituzionale, di legalità dell'azione amministrativa e di tipicità dei provvedimenti della Pubblica Amministrazione, ognuno dei quali è individuato da un particolare contenuto – il quale non è e non può essere altro che quello previsto dall'ordinamento – e non può essere voluto se non in relazione a certi particolari oggetti, se non nelle circostanze previste dall'ordinamento, se non in funzione dell'interesse o degli interessi pubblici specifici ai quali l'ordinamento lo vuole preordinato (38).

Pertanto, un nulla osta rilasciato dall'Ente Parco sulla base dei richiamati strumenti pianificatori (che già vengono posti a base del rilascio di altri provvedimenti autorizzatori, da parte di altre autorità), risulterebbe esposto a non pochi rilievi in ordine alla sua legittimità, rischierebbe di produrre una pericolosa sovrapposizione di competenze e attribuzioni e darebbe luogo ad una duplicazione di provvedimenti inutile, rimanendo infatti da spiegare, in ogni caso, quale apprezzamento ulteriore l'Ente Parco potrebbe effettuare rispetto alle altre autorità interessate, muovendo da una comune disciplina pianificatoria.

Gli strumenti pianificatori previsti dall'art. 12, comma 7, inoltre, proprio perché preordinati a curare interessi pubblici distinti da quello della protezione della natura, non appaiono nemmeno idonei a costituire la base per l'esplicazione di un'attività di controllo che alla cura di tale interesse è specificamente destinato.

Lo stesso Consiglio di Stato, del resto, si era in precedenza pronunciato in coerenza con l'orientamento che qui si accoglie, sostenendo che «nel sistema della l. 6 dicembre 1991, n. 394, e con riferimento al potere di nulla osta attribuito all'Ente Parco in ordine agli interventi edilizi nell'ambito del territorio di competenza, è escluso che tale potere possa essere esercitato caso per caso, sotto il profilo ambientale, con riguardo ad edificazioni attuate in assenza di piano per il parco e, comunque, in sostituzione dell'autorità comunale con riguardo alla conformità del progetto edilizio al piano regolatore generale vigente in ciascun comune» (39).

Il piano ed il regolamento del parco, si confermano quindi gli unici, indispensabili parametri tecnico-normativi di garanzia e valutazione dell'interesse naturalistico protetto (40). In loro assenza, inoltre, l'Ente Parco si vedrebbe riconosciuta, in sede di rilascio del nulla osta previsto dall'art. 13, una sfera di discrezionalità molto ampia nel decidere in ordine all'ammissi-

bilità del singolo intervento, in aperto contrasto con la caratteristica di provvedimento a bassa o nulla discrezionalità assegnata dalla legge quadro al provvedimento in questione (41) e col rischio di rendere evanescente ogni possibilità di controllo in ordine alla legittimità del suo operato (42).

10. - Le considerazioni sopra esposte inducono pertanto a ritenere non operante, nei parchi nazionali esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge quadro, la disciplina del nulla osta preventivo ex art. 13 in difetto dell'approvazione del piano e del regolamento.

Il che non può risolversi, però, in una *deminutio* di tutela dei valori naturalistici presenti nell'area protetta, né del ruolo rivestito a tal fine dall'Ente Parco, anche perché ciò risulterebbe in stridente contrasto con l'assoluta preminenza riconosciuta all'interesse alla protezione della natura dalla legge quadro (43) nonché con la particolare funzione – di governo dell'area naturale protetta e di controllo delle attività all'interno della stessa – da questa assegnata all'organo di cui all'art. 9 della legge 394.

Soccorrono in tal senso, allora, le discipline transitorie preordinate ad assicurare nei parchi nazionali esistenti – in attesa dell'approvazione dei relativi piani e regolamenti – forme adeguate di tutela dell'interesse naturalistico, le quali a volte dispongono espressamente una sorta di *prorogatio* dell'applicazione della disciplina previgente alla legge quadro, altre volte prevedono strumenti di controllo «surrogatori» del nulla osta dell'Ente Parco.

Nel caso del Parco nazionale d'Abruzzo, ad esempio, il d.p.c.m. del 26 novembre 1993 (44) all'art. 4, comma 2, stabilisce che «fino all'approvazione del regolamento e del piano del Parco ai sensi degli articoli 11 e 12 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, restano in vigore le deliberazioni, le ordinanze, le intese e gli altri provvedimenti emanati, all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto, dall'Ente Parco ai sensi delle norme istitutive»; ed al successivo art. 5 precisa che «restano ferme le competenze esercitate dall'Ente in base alle norme vigenti».

Per quanto riguarda il Parco nazionale dello Stelvio, invece, l'art. 33, comma 3, dello Statuto del Consorzio (approvato con decreto del Ministero dell'ambiente in data 15 gennaio 1998) stabilisce che in via transitoria il nulla osta prescritto dall'art. 13 della legge 394 del 1991 è sostituito dal parere del Presidente del Consorzio, diretto ad accertare la compatibilità dell'intervento progettato alle finalità del parco, con riferimento ai principi desumibili dalla legge n. 394 del 1991, alle norme contenute nella l. 24 aprile 1935, n. 740 e nel d.p.r. 30 giugno 1951, n. 1178, e agli atti istitutivi del Consorzio.

Su tale disposizione anche la sentenza in commento ha ritenuto di doversi soffermare, precisando che essa non assegna al Consorzio un «mero parere vincolante», bensì un atto che ha «il contenuto sostanziale di un accertamento

(37) Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734, in *Cons. Stato*, 1998, I, 1845; *Id.*, sez. VI, 31 gennaio 1986, n. 75, in *Foro amm.*, 1986, 142.

(38) Sul punto, cfr. sent. 7 dicembre 1993 del Pretore di Sulmona, sez. staccata di Castel di Sangro, cit.

(39) Cons. Stato, sez. VI, 20 giugno 1997, n. 954, in *Foro amm.*, 1997, 1698 (s.m.) e in *Cons. Stato*, 1997, I, 857 (s.m.). In tale occasione, i giudici di Palazzo Spada avevano respinto l'appello proposto dall'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo per l'annullamento della sentenza del T.A.R. per l'Abruzzo 25 novembre 1994, n. 792, confermando l'illegittimità del diniego di nulla osta adottato dall'Ente parco. Quest'ultimo, in particolare, aveva motivato il diniego utilizzando «valutazioni diverse da quelle previste dall'art. 13 della legge quadro», limitandosi ad affermare una generica alterazione dell'assetto e della particolarità ambientale della zona e ad indicare un contrasto con la normativa urbanistica del PRG e la mancanza di un piano pluriennale di attuazione.

(40) Secondo P.M. VIPIANA, *op. cit.*, 727, l'obbligo del preventivo rilascio del nulla osta sussisterebbe anche nel caso in cui fosse operante il solo piano del parco (e non anche il regolamento), essendo a tal fine sufficiente anche la presenza di uno solo dei parametri previsti dalla norma.

(41) Ed infatti, nonostante in dottrina siano presenti posizioni variegiate in ordine alla natura, autorizzativa o meno, del provvedimento in parola (per

una disamina delle stesse si rinvia a C. DESIDERI – F. FONDERICO, *I parchi nazionali* cit., 118), si registra una sostanziale identità di opinioni in relazione all'ambito di discrezionalità estremamente ridotto riconosciuto dalla legge quadro all'ente parco nel relativo procedimento di rilascio. Il che appare perfettamente in linea con la tendenza che la legislazione ha assunto in tema di procedimenti autorizzatori, fra l'altro, anche nel settore del diritto ambientale, dove si propende ad assegnare ai singoli provvedimenti autorizzatori un carattere tendenzialmente vincolato, spostandosi l'esercizio della discrezionalità sempre più al livello degli atti di programmazione: in tal senso cfr. P. DELL'ANNO, *Contributo allo studio dei procedimenti autorizzatori*, Padova, 1989, 30 e ss.; nonché, segnatamente sui procedimenti autorizzatori ambientali, *Id. Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, 270 e ss.

(42) In argomento cfr. G. SCHIESARO, *Commento all'art. 13, in Aree naturali protette: commentario alla l. n. 394/91*, cit., 120.

(43) In argomento vedasi C. MINIOTTI, *La legge quadro* cit., 272; P. FALCONE, *La gerarchia ed il coordinamento degli interessi ambientali*, in *Nuova rass.*, 1993, n. 12, 1216; S. RUSSO, *L'area protetta come strumento specializzato di conservazione dell'ambiente naturale*, in *Nuova rass.*, 1993, n. 12, 1302.

(44) Recante «Adeguamento ai principi della legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394, della disciplina dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo», in *G.U.* n. 35 del 12 febbraio 1994.



della compatibilità dell'intervento progettato alle finalità del parco» e che ha «natura di atto ricognitivo autonomo e sostanzialmente autorizzatorio, demandato alla competenza del Presidente e collegato ai procedimenti concessori e autorizzatori ex art. 13 della legge n. 394/1991».

In detta fase transitoria, dunque, nel Parco nazionale dello Stelvio viene in rilievo un provvedimento che dal nulla osta previsto dall'art. 13 diverge profondamente per natura, parametri e risvolti penalistici.

L'espressa previsione di un provvedimento *diverso* ed anzi destinato a *sostituire* – fino all'approvazione del piano e del regolamento del parco – il nulla osta ex art. 13, rappresenta così l'ennesima conferma dell'inoperatività, in tale fase, dell'obbligo del preventivo rilascio del citato nulla osta e, conseguentemente, dell'inapplicabilità della sanzione penale ad esso ricollegata.

E a non diverse conclusioni si dovrebbe pervenire nel caso in cui, in difetto di una disciplina transitoria *ad hoc*, si ritenessero applicabili i procedimenti autorizzatori previsti dalla disciplina previgente all'entrata in vigore della legge quadro (45): anche in tal evenienza, infatti, si verserebbe in un caso di provvedimento permissivo *diverso* dal nulla osta previsto dall'art. 13, cui solo è ancorata la disciplina penale prefata.

In conclusione, va dunque ribadito come l'inapplicabilità nel caso considerato della sanzione penale prevista dagli artt. 13 e 30, comma 1, della legge 394, discenda soprattutto dalla necessità di ancorare la responsabilità penale al rigoroso rispetto dei presupposti sanciti dalla norma incriminatrice e, quindi, da una lettura delle norme in esame più aderente ai principi di legalità e tassatività delle fattispecie penali.

L'indirizzo ermeneutico prescelto dalla Suprema Corte (46) mira evidentemente ad assicurare alla tutela naturalistica delle aree interessate una adeguata copertura penale anche nel corso del periodo transitorio necessario ad un completo adeguamento della disciplina dei parchi nazionali ai principi della legge quadro.

Ma quest'uso *sussidiario* del diritto penale (47) non può spingersi fino ad incidere i principi di rango costituzionale che governano la materia, i quali non possono piegarsi nemmeno in funzione della protezione di un diritto primario e fondamentale qual è quello all'ambiente (48).

È chiaro che alla base di tale posizione c'è la consapevolezza dei tempi lunghi necessari all'adeguamento alla legge quadro e all'approvazione dei piani, ma la vischiosità procedimentale della legge quadro e le difficoltà burocratiche che tale processo incontra (49) non possono ridondare negativamente sui cittadini, a discapito delle esigenze garantistiche di rango costituzionale che informano la materia penale.

*Pasquale Pupo*

(45) Come ritengono C. DESIDERI – F. FONDERICO, *op. cit.*, 135. Soluzione ammessa, residualmente, anche dalla sentenza in commento, secondo la quale, ove non dovesse ritenersi applicabile l'art. 13 della legge quadro «resterebbe comunque pienamente operativo l'art. 4 della legge istitutiva con la competenza autorizzatoria già incardinata nell'Azienda dello Stato per le foreste demaniali e, dopo la costituzione del Consorzio, in quest'ultimo ente».

(46) Sul «delicato ruolo assunto dalla giurisprudenza nell'intricata materia della protezione della natura e dell'ambiente, per l'importante contributo da essa fornito per una ricostruzione coerente del relativo sistema di repressione penale», con particolare riferimento alle vicende relative al reato di attività venatoria nelle aree protette, sia consentito rinviare a P. PUPO, *Il reato di attività venatoria nei parchi e nelle riserve naturali giunge al vaglio della Corte di Cassazione*, in questa Riv., 1999, 431.

(47) Che è frequente ed anzi opportuno in materia ambientale, stante la particolare rilevanza dei beni giuridici tutelati.

(48) Per una critica alle tecniche di formulazione dei reati ambientali, soprattutto sotto il profilo della violazione del principio di tassatività, cfr. R. BAJNO, *La tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Indice pen.*, 1990,

Cons. Stato, Sez. IV - 27-3-2002, n. 1746 - Paleologo, pres.; La Medica, est. - Soc. C. (avv. Cacciavillani) c. Regione Lombardia (n.c.).

**Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Definizione - Criteri - Soggetti diversi dalle persone fisiche - Sono compresi.** (Direttiva C.E.E. n. 159/72 del 17 aprile 1972)

**Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Definizione contenuta in direttiva comunitaria - Interpretazione della medesima fornita dalla Corte di giustizia della C.E. - Effetti sul legislatore nazionale.**

**Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Definizione - Direttiva comunitaria n. 159/72 del 17 aprile 1972 e successiva interpretazione della Corte di giustizia della C.E. - Adeguamento del legislatore nazionale - Limiti.** (Direttiva C.E.E. n. 159/72 del 17 aprile 1972)

**Procedimento giurisdizionale - Spese di lite - Condanna alle spese - In caso di soccombenza - Legittimità.**

*Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea, la direttiva comunitaria n. 159/72 del 17 aprile 1972, in tema di definizione dell'imprenditore agricolo a titolo principale deve essere interpretata nel senso di non consentire agli Stati membri, nell'indicazione dei criteri sulla base dei quali i soggetti diversi dalle persone fisiche possono essere considerati imprenditori agricoli a titolo principale, di escludere dalla medesima definizione alcuni tipi di soggetti per il solo motivo della loro forma giuridica (1).*

*Poiché alle direttive comunitarie deve essere riconosciuta, al di là degli specifici casi di immediata efficacia, la finalità di ispirare il legislatore nazionale nella produzione normativa, all'interpretazione delle medesime direttive fornite dalla Corte di giustizia va attribuito l'effetto di incidere con autorevolezza nell'attività interpretativa della norma nazionale che alle medesime direttive abbia dato attuazione, vertendosi nell'ambito di un sistema che deve essere reso quanto più possibile armonico (nella specie, si è trattato dell'individuazione della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale) (2).*

*Alla stregua dell'interpretazione che la Corte di giustizia della Comunità europea ha fornito in merito alla direttiva comunitaria n. 159/72 del 17 aprile 1972, contenente la definizione di imprenditore agricolo a titolo principale, l'interprete nazionale deve rielaborare la relativa nozione comprendendo nel suo ambito anche le persone giuridiche, sempreché presentino i requisiti sostanziali previsti dalla normazione comunitaria per conseguire la predetta qualifica (3).*

*Le spese di giudizio vanno poste a carico della parte soccombente (4).*

(Omissis). – 1. - L'appello è fondato.

La l. 9 maggio 1975, n. 153 – concernente l'attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee nn. 159, 160 e 161 del 17 aprile 1972 per la riforma dell'agricoltura – al titolo III, relativo all'ammodernamento e potenziamento delle strutture agricole, stabilisce le condizioni per fruire delle previste agevolazioni.

II, 341. C. MINIOTTI, *op. cit.*, 275, dopo aver stigmatizzato il sistema sanzionatorio introdotto dalla legge 394/91 per la scarsa coerenza, la contraddittorietà e le difficoltà applicative cui dà luogo, auspica, nel settore della tutela ambientale, «una rimeditazione da parte del legislatore delle diverse ipotesi sanzionatorie, abbandonando una volta per tutte la tecnica legislativa di costruzione delle fattispecie mediante rinvii, con una ridefinizione delle diverse figure di illecito più rispettosa dei principi della certezza del diritto, della tassatività e determinazione delle fattispecie penali, della ragionevolezza e coerenza delle sanzioni».

(49) Il terzo e quarto comma della legge n. 394 prevedono per la formazione del piano per il parco una disciplina particolarmente complessa e farraginoso, ricorrendo a moduli procedimentali che, come già rilevava G. TULUMELLO, *Profili di tutela dei parchi nella legge quadro sulle aree protette*, in *Cons. Stato*, II, 1992, 774, «sembrano contrastare con le recenti tendenze alla semplificazione dell'azione amministrativa, caratterizzati come sono da un evidente appesantimento che lascia prevedere tempi piuttosto lunghi per la loro definizione». Per R. MOSCHINI, *La legge quadro sulle aree protette*, Rimini, 1992, 89, «riesce francamente difficile capire come si possa predisporre in soli 6 mesi un piano con caratteristiche così complesse quali fissa la legge».

In particolare, l'art. 11 prevede che le aziende interessate debbano, tra l'altro, essere condotte da imprenditori che esercitano l'attività agricola a titolo principale; il successivo art. 12 prevede che l'anzidetta qualifica si considera sussistente in presenza dei seguenti presupposti: *a*) occupazione nell'attività agricola di almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo; *b*) ricavo dalla medesima attività di almeno due terzi del proprio reddito globale di lavoro, secondo quanto risulti dalla posizione fiscale.

Il significato e la portata delle suddette norme comunitarie sono stati chiariti in più occasioni dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità.

Precisamente, con la sentenza 18 dicembre 1986 – causa n. 312/85, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato che l'art. 3, n. 1 della suddetta direttiva n. 159/72 deve essere interpretato nel senso che non consente agli Stati membri, nel definire i criteri sulla base dei quali i soggetti diversi dalle persone fisiche possono essere considerati imprenditori agricoli a titolo principale, di escludere dal campo di applicazione della direttiva stessa alcuni tipi di soggetti per il solo motivo della loro forma giuridica.

Tra l'altro, la menzionata sentenza ha posto in evidenza che la direttiva non solo non esclude le persone giuridiche, ma le considera «esplicitamente nella sua sfera di applicazione qualora esse rispondano ai requisiti stabiliti nell'art. 2 ed alla definizione di imprenditore agricolo a titolo principale fornita in esecuzione dell'art. 3, n. 1».

In considerazione che tali requisiti prescindono dalla forma nella quale una persona giuridica è costituita, la Corte di giustizia è pervenuta alla conclusione che gli Stati membri «non sono autorizzati a rifiutare il beneficio del regime previsto dalla direttiva alle persone giuridiche per il solo motivo che esse rivestono una determinata forma giuridica»; altrimenti, è stato significativamente aggiunto, si verificherebbe una differenza di trattamento in palese contrasto con le esigenze di non discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato C.E.E. che gli Stati membri sono tenuti a rispettare nel dare attuazione alla politica agraria comune.

Alle medesime conclusioni è pervenuta la Corte di giustizia con la sentenza 15 ottobre 1992, n. 162/91, che ha ribadito come il reg. C.E.E. n. 797/85, che ha stabilito le norme base in materia di politica delle strutture agrarie ed i criteri per fruire degli aiuti agli investimenti, ha deferito agli Stati membri il compito di definire la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale senza consentire l'esclusione delle società di capitale ed, in genere, delle persone giuridiche.

2. - Tanto considerato, occorre osservare che, come ha rilevato la Corte di cassazione (I<sup>a</sup> Sez. Civ., 20 aprile 1995, n. 4451), proprio con riferimento all'individuazione della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, se alle direttive comunitarie deve essere riconosciuto, al di là degli specifici casi di immediata efficacia, la finalità di ispirare il Legislatore nazionale nella produzione normativa, all'interpretazione delle medesime direttive fornita dalla Corte di giustizia va attribuito l'effetto di incidere con autorevolezza nell'attività interpretativa della norma nazionale che alle medesime direttive abbia dato attuazione, vertendosi nell'ambito di un sistema che deve essere reso quanto più possibile armonico.

Ne deriva che l'originaria interpretazione della legge n. 153 del 1975, secondo cui gli imprenditori agricoli a titolo principale (oltre le società cooperative e le associazioni) erano individuati nelle persone fisiche, restando, comunque, escluse le persone giuridiche, va adeguata a quella che la Corte di giustizia ha additato nell'applicazione di norme della «direttiva comunitaria», proponendo significati «anche» diversi ma armonici al diritto della Comunità e pienamente compatibili con il dato normativo nazionale.

Alla stregua della interpretazione che la Corte di giustizia della Comunità ha fornito nel considerare una direttiva comunitaria, l'interprete nazionale deve, quindi, rielaborare la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale ritenendo che possa comprendere nel suo ambito anche le persone giuridiche, sempreché presentino i requisiti sostanziali previsti dalla normazione C.E.E. per conseguire la predetta qualifica.

A simili conclusioni, del resto, è pervenuta anche la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato a partire dalle decisioni della VI<sup>a</sup> Sez., 31 dicembre 1987, n. 1057 e 21 novembre 1988, n. 1247.

3. - Le considerazioni fin qui esposte fanno emergere l'illegittimità del provvedimento della Camera di commercio industria e agricoltura di Pavia che ha negato l'iscrizione della Società C. del P. all'albo professionale degli imprenditori agricoli a titolo principale, sul rilievo che la relativa qualifica era attribuibile solo alle persone fisiche, dovendosi altresì ritenere erroneo il richiamo in

proposito effettuato al reg. C.E.E. n. 797/85, il cui contenuto, secondo anche l'interpretazione fornita dalla citata sentenza della Corte di giustizia 15 ottobre 1992, non consentiva siffatta determinazione di diniego.

Per conseguenza deve essere riformata l'impugnata sentenza del T.A.R. della Lombardia (II<sup>a</sup> Sez.) 26 gennaio 1993, n. 2, senza che a diverse conclusioni possa indurre l'impossibilità, affermata nella stessa sentenza, di estendere l'applicazione della normativa comunitaria *de qua* al di fuori dello stretto campo degli aiuti, in quanto il provvedimento di diniego di iscrizione all'albo è fondato esclusivamente sulla ragione sociale dell'istante.

4. - L'appello della medesima società deve essere, pertanto, accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il gravame avverso il provvedimento di rigetto della società interessata di iscrizione all'albo degli imprenditori agricoli a titolo principale, restando assorbito l'esame di ogni altra questione.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo. (*Omissis*)

(1-4) SULLA ESTENSIBILITÀ ALLE PERSONE GIURIDICHE DELLA DEFINIZIONE DI IMPRENDITORE AGRICOLO A TITOLO PRINCIPALE E SULLA CONDANNA ALLE SPESE DI LITE.

1. La Sez. IV del Consiglio di Stato, con la decisione 27 marzo 2002, n. 1746, in rassegna, ha in sostanza affermato che la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale può comprendere nel suo ambito anche le persone giuridiche, sempreché queste abbiano i requisiti previsti dalla normativa comunitaria per conseguire la predetta qualifica.

Ha, pertanto, riformato la sentenza del T.A.R. Lombardia, sez. II, 26 gennaio 1993, n. 2 (in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 918) che si è pronunciata in senso opposto.

A siffatte conclusioni il Consiglio di Stato è pervenuto sulla scorta dell'interpretazione fornita, in materia, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea. In particolare, ha rilevato che dovendosi riconoscere alle direttive comunitarie, al di là degli specifici casi di immediata efficacia, «la finalità di ispirare il Legislatore nazionale nella produzione normativa, all'interpretazione delle medesime direttive fornita dalla Corte di giustizia va attribuito l'effetto di incidere con autorevolezza nell'attività interpretativa della norma nazionale che alle medesime direttive abbia dato attuazione, vertendosi nell'ambito di un sistema che deve essere reso quanto più possibile armonico».

Nel medesimo senso si era pronunciata la Sez. VI dello stesso Consiglio di Stato, con le decisioni 21 novembre 1988, n. 1247 e 31 dicembre 1987, n. 1057 (in *Cons. Stato*, rispettivamente 1988, I, 1465 e 1987, I, 1814), osservando che la l. 9 maggio 1975, n. 153, di attuazione delle direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura nn. 159, 160 e 161 del 17 aprile 1972, quando all'art. 12 definisce l'imprenditore agricolo a titolo principale, deve ritenersi che includa, dal punto di vista logico e della conformità all'ordinamento comunitario, i soggetti, indipendentemente dalla loro forma giuridica, che presentino i requisiti sostanziali per conseguire la medesima qualifica, previsti dalla normativa CEE.

Ma già in precedenza, la dottrina più avvertita, dissentendo da un contrario orientamento emerso dalla decisione della stessa Sez. VI del Consiglio di Stato, 19 gennaio 1985, n. 18 (*ivi*, 1985, I, 63), aveva evidenziato che «la formulazione della norma di cui all'art. 12 della legge n. 153, pur sembrando riferirsi esclusivamente all'imprenditore agricolo inteso come persona fisica (quantità del tempo destinato all'attività agricola, reddito ricavato dalla medesima attività, capacità professionale, ecc.), non deve tuttavia indurre ad una interpretazione che escluda *a priori* dalla sfera degli imprenditori destinatari della prevista disciplina l'imprenditore che sia persona giuridica, perché altrimenti si verificherebbe un contrasto sia con l'effettivo contenuto della nor-

mativa comunitaria, sia con gli artt. 12 e 13 della stessa legge n. 153». E più oltre era stato significativamente aggiunto che «in presenza di una direttiva comunitaria che riconosce espressamente le persone giuridiche tra i destinatari dei benefici di cui si tratti, l'amministrazione non può arbitrariamente negare la concessione degli stessi benefici, ma ha solo l'onere di accertare che l'istante sia in possesso dei requisiti necessari per conseguire la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, senza annettere rilevanza alcuna al fatto che l'interessato sia persona fisica o giuridica». (D. LA MEDICA, *L'ambito soggettivo dell'imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Atti delle prime giornate camerti di diritto agrario comunitario*, 8-9 maggio 1987, Camerino, 1988, 299 ss. e specialmente 302 seg., e in *Giur. agr. it.*, 1987, 527 ss.; v. anche M. CARDILLO, *La qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale estensibile alle persone giuridiche*, in questa Riv., 2000, 489).

2. La decisione in rassegna merita di essere segnalata anche per la statuizione della condanna del soccombente alle spese di lite.

Come è stato acutamente rilevato, il processo ha un costo, allo stesso modo della cura di una malattia che determina un costo. Tale costo deve essere sopportato da chi con il suo comportamento ha provocato l'insorgere della lite e ciò per due ordini di ragioni: anzitutto, risponde ad un principio naturale prima ancora che giuridico che il carico delle spese di lite sia posto a carico di colui che ha reso necessario il «servizio» della giustizia; inoltre, la previsione di questo carico, svolgendo una funzione di controstimolo all'azione, sortisce l'effetto di rendere più cauto colui che voglia intraprendere una lite (F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, I, Padova, 1936, 435 ss.).

In proposito, in passato un eminente Autore, occupandosi del costo del processo, aveva posto in evidenza come il carico delle relative spese «fa piangere chi ha vinto, non chi ne esce perditore» (L. A. MURATORI, *Dei difetti della giu-*

*risprudenza*, cap. XIV, cit. da A. GUALANDI, *Spese e danni nel processo civile*, Milano, 1962, I) ed altri aveva enfaticamente notato che se è vero che una eccessiva condanna alle dette spese ha l'effetto di incrudelire la sconfitta, una non meditata compensazione delle stesse spese può rendere in parte sterile la vittoria in giudizio (CAPPELLI, *Delle spese giudiziali*, in *Riv. leg. parm.-mod.*, 1882, 121).

Proprio per evitare queste infauste conseguenze, le moderne legislazioni prevedono la condanna del soccombente al rimborso delle spese di lite in favore della parte vittoriosa in giudizio.

L'attuazione del diritto mediante il processo deve essere, invero, garantita dalla maggiore integrità e non deve subire la menomazione economica derivante dalla necessità della difesa giudiziale (G. CHIOVENDA, *La condanna nelle spese giudiziali*, Roma, 1935, 1 ss.).

In dottrina si discute se la condanna alle spese di lite consegua sempre alla soccombenza, come sostiene il Chiovenda, nella sua ricordata magistrale opera, oppure se si debba far ricorso al diverso criterio della causalità, secondo cui ogni spesa va posta a carico di colui che con il suo comportamento l'ha determinata (A. GUALANDI, *Spese*, cit., 246 ss.; M. CARDILLO, *In tema di condanna del rinunciante alle spese di lite*, in *Boll. trib.*, 2002, 1453; ID, *In tema di spese di giudizio*, *ivi*, 2002, 138 ss.); l'economia di questa nota non consente di intrattenerci oltre sull'argomento e qui sembra sufficiente aver fatto cenno alla questione, ma ci ripromettiamo di riprendere il tema in altra occasione.

Dobbiamo, comunque, osservare con compiacimento che la decisione di cui sopra non si è adagiata nella tranquillante formula della compensazione delle spese, frequentemente utilizzata in giurisprudenza, ma ha espressamente condannato la parte soccombente alle spese di lite.

Mario Cardillo

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Consorzi - Di bonifica - Contributi - Carenza del potere impositivo - Restituzione - Natura tributaria della controversia - Configurabilità - Giurisdizione AGO - Competenza del Tribunale.** (C.p.c., art. 9; d.l. 31 dicembre 1992, n. 546)

Cass. Sez. I Civ. - 2-8-2002, n. 6213 - Losavio, pres.; Fittipaldi, est.; Apice, P.M. (conf.) - Cons. Bonifica Tronto (avv. Luzi) c. Isacco. (Cassa con rinvio Giud. pace S. Benedetto del Tronto 3 marzo 1998)

*La controversia avente ad oggetto la restituzione di contributi corrisposti ad un consorzio di bonifica sulla base dell'allegata carenza di potere impositivo dell'ente, ha natura tributaria e non essendo espressamente devoluta alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, appartiene alla giurisdizione ordinaria e rientra nella competenza per materia del Tribunale (v. Corte cost. n. 26/98) (1).*

(1) Sul punto la giurisprudenza è pacifica. Da ultimo, in senso conforme, cfr. Cass. 3 maggio 2001, n. 6213, in questa Riv. (M), 2002, 136. Per quanto riguarda la sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 26 febbraio 1998, citata nel dispositivo, vedi: questa Riv., 1998, 405, con nota di NICOLUCCI S., *Sulla natura non tributaria dei contributi di bonifica: conseguenze e prospettive di una dirimente sentenza della Corte costituzionale*, Arch. loc. e cond., 1998, 25, con nota di MANFREDI G., *Ancora in tema di competenza giurisdizionale nelle azioni di accertamento negativo dell'obbligo di contribuzione a favore dei consorzi di bonifica*, Giur. cost., 1998, 133, con nota di CATELANI E., *La tutela cautelare avverso i contributi di bonifica alla Corte costituzionale*.

\*

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Domanda originaria di accertamento di contratto di affitto a coltivatore diretto - Domanda di declaratoria di contratto di affitto a coltivatore non diretto proposta per la prima volta in appello - Domanda nuova - Inammissibilità.** (C.p.c., art. 437; l. 3 maggio 1982, n. 203)

**Contratti agrari - Mezzadria - Conversione in affitto del contratto di mezzadria - Domanda giudiziale - Legittimazione a contraddire - Soggetto legittimato passivo - Concedente - Qualità del proprietario o usufruttuario del fondo - Irrilevanza.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 21, 25)

Cass. Sez. III Civ. - 30-7-2002, n. 11248 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (diff.) - Di Tommaso ed altri (avv. Ciavarella ed altri) c. Pistillo (avv. Bellantuono ed altro). (Cassa con rinvio App. Bari 26 aprile 2000)

*Proposta in primo grado azione di accertamento del contratto di affitto a coltivatore diretto, costituisce domanda nuova e come tale inammissibile in appello la richiesta di declaratoria del contratto di affitto a coltivatore non diretto, che per l'eterogeneità, oggetto di uno degli elementi costitutivi di tale tipo contrattuale, oggetto di una specifica disciplina, introduce un petitum ed una causa petendi diversi (1).*

*La legittimazione a contraddire la domanda di conversione della mezzadria in affitto, trattandosi di azione contrattuale, spetta al concedente, anche se questo non è proprietario o usufruttuario del fondo ma solo affittuario, salvo il diritto del proprietario (o dell'usufruttuario) di tutelare i propri interessi facendo valere nel termine di quattro mesi dalla conversione (art. 21) la nullità del subaffitto (2).*

(1-2) Sulla prima massima in senso conforme cfr. Cass. 2 dicembre 1992, n. 12853, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, 1807. Sul secondo principio vedi: Cass. 21 febbraio 1995, n. 1863, in questa Riv., 1995, 408; Cass. 2 luglio 1993, n. 7229, *ivi*, 1993, 542.

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Giudizio instaurato dall'avente diritto - Adesione alla domanda del retraente da parte del compratore retrattato - Termine trimestrale per il pagamento del prezzo - Decorrenza.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 8 gennaio 1979, n. 2, art. 1)

**Agricoltura - Piccola proprietà contadina - Usucapione speciale - Prova del possesso - Onere relativo - Incidenza.** (C.c., artt. 1158, 1159 *bis*, 2697; l. 10 maggio 1976, n. 346, artt. 2, 3)

Cass. Sez. III Civ. - 16-10-2002, n. 14679 - Nicastro, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Di Ciommo (avv. Di Ciommo) c. Carretta (avv. Barbuzzi). (Conferma App. Potenza 8 febbraio 2001)

*L'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2 di interpretazione autentica dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 prevede che il termine di tre mesi per il pagamento del prezzo di riscatto agrario decorre «dalla comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente o di successivo avente causa alla richiesta di riscatto oppure, ove sorga contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto», sicché, qualora nel corso del giudizio instaurato dall'avente diritto al riscatto il compratore retrattato dichiara di aderire alla domanda del retraente, il termine trimestrale in questione decorre dalla data di tale dichiarazione (1).*

*Anche con riguardo all'usucapione speciale per la piccola proprietà rurale, di cui alla l. 10 maggio 1976, n. 346, la prova del possesso idoneo all'usucapione, sia per quanto concerne l'elemento materiale sia per quanto attiene all'elemento subiettivo dell'animus, deve essere fornita dalla parte che chiede il riconoscimento, in suo favore, della dedotta fattispecie acquisitiva (2).*

(1-2) Sulla prima massima in senso conforme cfr.: Cass. 26 febbraio 1999, n. 1681, in questa Riv., 1999, 281; Cass. 8 luglio 1997, n. 6147, *ivi*, 1998, 87, con nota di PAGLIAI M., *Riscatto agrario e termine per il versamento del prezzo*; Cass. 25 febbraio 1993, n. 2381, *ivi*, 1994, 420, con nota di GRENDENE I., *Adesione al riscatto nel corso del giudizio e pagamento del prezzo*. In merito al secondo principio cfr.: Cass. 28 gennaio 2000, n. 975, in *Giust. civ.*, 2000, 1987; Cass. 11 maggio 1990, n. 4059, in *Giur. agr. it.*, 1991, 61; Cass. 18 marzo 1986, n. 1838, *ivi*, 1986, 697.

\*

**Usi civici - Commissari regionali - Competenza - Giurisdizione - Domande di risarcimento del danno - Fuori dei casi di responsabilità aggravata - Esorbitanza dalle attribuzioni giurisdizionali del Commissario - Devoluzione al giudice ordinario - Fattispecie.** (C.c., art. 2043; c.p.c., art. 96; l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29)

Cass. Sez. Un. Civ. - 17-10-2002, n. 14750 - Delli Priscoli, pres.; Lupo, est.; Cinque, P.M. (conf.) - Fochetti (avv. Creta) c. Università agraria di Vasanella (avv. Papadia ed altro). (Dichiara giur. rimette Sez. semplici App. Roma 29 settembre 1999)

*La domanda di risarcimento del danno, nei casi diversi da quelli previsti dall'art. 96 c.p.c., esorbita dalle attribuzioni del Commissario regionale per gli usi civici e rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. (Sulla base del principio di cui in massima, le S.U. hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di risarcimento del danno, proposta nei confronti di una università agraria, per l'occupazione di un fondo avvenuta in esecuzione di un provvedimento amministrativo - un'ordinanza di reintegra emanata dall'assessore presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici -, poi riconosciuto illegittimo in sede di impugnazione giurisdizionale dinanzi al Commissario) (1).*

(1) Non si rinvencono precedenti specifici. Sul punto vedi Cass. Sez. Un. 22 ottobre 1979, n. 5469, in *Giur. it.*, 1980, 50.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Successione di leggi - Scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti di legge relativo a sostanze non figuranti nella tab. 5 dell'all. 5 al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 - Depenalizzazione - Sussistenza - Condanna definitiva per il reato di cui all'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319 - Revoca - Necessità.** (C.p., art. 2; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 54, 59, 62, 63; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258; l. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21; nuovo c.p.p., art. 673)

Cass. Sez. III Pen. - 10-6-2002, n. 22553 - Malinconico, pres.; Postiglione, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Salvi, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Camerino 29 febbraio 2000*)

*In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, lo scarico di acque reflue industriali superiore ai limiti di legge, qualora riguardi sostanze inquinanti non comprese nella tabella 5, cui fa rinvio l'art. 59, comma 5, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, non integra più la condotta, penalmente illecita, prevista dalla disposizione dell'art. 21 della l. 10 maggio 1976, n. 319, con la quale la più recente disciplina non ha rapporto di continuità normativa. (In applicazione di tale principio, la Corte ha disposto la revoca della sentenza di condanna, previo annullamento del provvedimento del giudice dell'esecuzione reiettivo della relativa istanza) (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. Un. pen. 31 gennaio 2002, n. 3798, Turina, in questa Riv., 2002, 257 e segg., commentata da F. CAROLEO GRIMALDI, *Disciplina temporanea degli scarichi e successione di norme*, ivi, 2002, 381.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Esposizione di prodotti alle condizioni atmosferiche esterne tra cui i raggi solari - Pericolo per la salute - Sussistenza - Reato di cui all'art. 5, lett. b) legge n. 283 del 1962 - Configurabilità - Fattispecie in tema di bottiglie di acqua minerale in contenitore PET.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 24-4-2002, n. 15491 - Toriello, pres.; Marini, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Giacobbe, ric. (*Conferma App. Torino 13 dicembre 2000*)

*In materia alimentare, la conservazione di bottiglie di acqua minerale in contenitore PET all'aperto ed esposto al sole configura la contravvenzione prevista dall'art. 5, lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283, che vieta l'impiego nella produzione, la vendita, la detenzione per la vendita, la somministrazione, o comunque la distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, atteso che l'esposizione, anche parziale di prodotti destinati al consumo umano alle condizioni atmosferiche esterne, tra cui l'impatto con i raggi solari, può costituire potenziale pericolo per la salute dei consumatori, in quanto sono possibili fenomeni chimici di alterazione dei contenitori e di conseguenza del loro contenuto (1).*

(1) In senso conforme, Cass. Sez. III pen., 30 dicembre 1996, n. 11278, Francese, in *Mass. dec. pen.*, 1997, 207.031; Sez. III, 13 ottobre 1997, n.

9229, Nastasi, 208.679, in questa Riv., 1998, 305, con nota di P. MAZZA, *Sulle modalità di conservazione delle bottiglie di acque minerali*.

\*

**Sanità pubblica - Rifiuto - Qualificazione di un bene quale rifiuto - Natura di accertamento di fatto - Sindacabilità in cassazione - Limiti.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 2)

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Smaltimento e recupero ad opera della stessa impresa che li ha prodotti e nei luoghi di produzione - Disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Applicabilità.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

Cass. Sez. III Pen. - 9-4-2002, n. 14762 - Papadia, pres.; Novarese, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Amadori ed altro, ric. (*Conferma Trib. Forlì 25 ottobre 2000*)

*In tema di gestione dei rifiuti, l'accertamento della natura di un oggetto quale rifiuto, dovendo essere effettuata in base ad un criterio oggettivo e prevalente di compatibilità ambientale, in base alle previsioni di cui all'art. 2 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, costituisce una quaestio facti demandata al giudice di merito ed insindacabile in sede di legittimità se sorretto da motivazione esente da vizi logici o giuridici (1).*

*In tema di gestione dei rifiuti, la disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 si applica anche allorché lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti avvenga ad opera dell'impresa che li ha prodotti e negli stessi luoghi di produzione (2).*

(1-2) In termini Cass. Sez. III 27 giugno 1992, n. 855, Abortivi, in *Mass. dec. pen.*, 1992, 190.923.

\*

Cass. Sez. III Pen. - 11-12-2000, n. 12952 - Toriello, pres.; Piccialli, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Poldi ed altro, ric. (*Annulla senza rinvio Pret. Reggio Emilia 8 marzo 1999*)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di acque reflue industriali - Superamento dei valori limite - Riferibilità alle sole sostanze di cui alla tabella 5 - Non applicabilità al C.O.D., ai solidi sedimentali ed ai tensioattivi.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

*Allorché i parametri superati da uno scarico di acque reflue industriali attengono al C.O.D., ai tensioattivi ed ai solidi sedimentali, sostante tutte non ricomprese nella tabella 5, non si configura un fatto penalmente rilevante. Ciò in quanto i valori limite devono essere quelli fissati nella tabella 3 dell'allegato 5 in relazione alle sole sostanze indicate nella tabella 5 (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. In senso conforme cfr. Cass. Sez. III, 21 febbraio 2000, n. 1885, Garcia, in *Riv. pen.*, 2000, 733; Id., 1 dicembre 1999, n. 13694, Tonghetti, in questa Riv., 2002, 54, con nota di G. Bocci, *Superamento dei limiti tabellari e successione di norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento*.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISTI)

**Igiene e sanità - Industrie insalubri - Industrie insalubri di prima e di seconda classe - Ubicazione.** (T.u. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 216)

**Igiene e sanità - Industrie insalubri - Impianto essiccazione foraggi - Classificazione - Industria insalubre di seconda classe** (D.m. 5 settembre 1994, punto 40, parte II, lett. B)

**Inquinamento - Regione Marche - Industrie nocive (impianti essiccazione foraggi) - Insediamento - In zona individuata da strumento urbanistico - Mancata individuazione - Insediamento in zona agricola - Legittimità.** (L. reg. Marche 8 marzo 1990, n. 13, art. 3, co. 3).

**Procedimento amministrativo - Conferenza di servizi - Finalità - Parere contrario di un componente - Motivazione sul punto - Esclusione - Preclusione del provvedimento finale - Esclusione.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 14)

T.A.R. Marche - 6-12-2001, n. 1233 - Amoroso, pres.; Ranalli, est. - Comune Cagli (avv.ti Graziosi e D'Alessio) c. Regione Marche (avv. Coen) e altro (n. c.).

*Ai sensi dell'art. 216 del t. u. delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, l'ubicazione delle industrie insalubri di seconda classe non è sottoposta a particolari limitazioni territoriali essendo sufficiente che siano adottate idonee cautele per l'incolumità del vicinato, diversamente dalle industrie insalubri di prima classe che devono essere isolate nella campagna e tenute lontane dalle abitazioni, salvo che non sia provato che il loro esercizio non rechi nocimento alla salute del vicinato (1).*

*L'impianto di essiccazione di foraggi corrisponde a quella indicata al punto 40, parte II, lett. B, dell'elenco all. al d.m. 5 settembre 1994, e cioè «mangimi semplici di origine vegetale e mangimi composti, integrati e no», e costituisce attività di produzione classificabile come un'industria insalubre di seconda classe (2).*

*Nella Regione Marche, ai sensi dell'art. 3, co. 3, della l. reg. 8 marzo 1990, n. 13, le industrie nocive vanno insediate nelle zone all'uopo individuate nella pianificazione urbanistica comunale solo se questa individuazione è effettivamente intervenuta ed attuabile, ma non è escluso l'insediamento delle medesime industrie in zona agricola, se questa individuazione non è ancora effettiva (3).*

*La Conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14 della l. 7 agosto 1990, n. 241, è organo collegiale che va convocato non per definire un procedimento di natura contenziosa o di controllo, ma per esaminare in modo contestuale i vari interessi pubblici coinvolti nello specifico procedimento amministrativo o per assumere decisioni concordate tra più amministrazioni in sostituzione dei previsti concerti, intese nulla osta o assensi; tale finalità esclude che la conclusiva determinazione adottata dalla maggioranza dei componenti della Conferenza debba motivatamente indicare le ragioni per le quali disattende il diverso avviso eventualmente espresso da altro componente, né questo dissenso impedisce all'amministrazione precedente di assumere ugualmente la determinazione di conclusione positiva di procedimento (4).*

(1-4) Sulla quarta massima, v. Cons. Stato Sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5296, in questa Riv., retro, 268 ss. con nota di CARDILLO M. e in Cons. Stato, 2002, II, 331 ss, con nota di FONDERICO F.; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 2 marzo 1999, n. 212, in Riv. giur. amb., 2000, 293

\*

**Inquinamento - Inquinamento ambientale - Abbandono rifiuti - Responsabilità del proprietario dell'area - Solo in caso di comportamento doloso o colposo.**

T.A.R. Piemonte, Sez. II - 23-2-2002, n. 471 - Montini, pres.; Caso, est. - C.B.G. e C. s.n.c. (avv.ti Rabino e Nicola) c. Comune di Genola (avv.ti Pomerio e Martino) e Provincia di Cuneo (avv.ti Giammaidoni e Rossi).

*La mera qualità di proprietario è del tutto insufficiente ai fini della individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento per rifiuti abusivamente stoccati, potendo l'Amministrazione accollare anche al proprietario dell'area, in solido con l'eventuale responsabile diretto, la rimozione, l'avvio a recupero o lo smaltimento dei rifiuti, il ripristino dello stato dei luoghi, solo nel caso in cui la violazione sia al medesimo proprietario imputabile a titolo di dolo o colpa (1).*

(1) In senso conforme, v. T.A.R. Piemonte, Sez. II, 11 maggio 2001, n. 1199, in Trib. amm. reg., 2001, I, 2237.

Per quanto concerne la prova della responsabilità, in giurisprudenza è stato affermato che il relativo onere incombe all'Amministrazione la quale deve svolgere gli opportuni accertamenti al fine di verificare se vi sia stato in concreto un comportamento doloso o colposo da parte del proprietario dell'immobile (Cons. Stato, Sez. V, 2 aprile 2001, n. 1904, in Cons. Stato, 2001, I, 884; T.A.R. Liguria, Sez. I, 16 novembre 2000, n. 1232, in Trib. amm. reg., 2000, I, 209).

\*

**Agricoltura e foreste - Produzione latte - Determinazione quota latte - Indicazione nel Bollettino dell'EIMA - Carattere - Conseguenze in ordine alla motivazione.**

**Agricoltura e foreste - Produzione latte - Determinazione quota latte - Riduzione - Motivazione specifica - Necessità.**

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma -11-2-2002, n. 81 - Ciccio, pres.; Di Benedetto, est. - B.G. e altri (avv.ti Zerilli e Bonomini) c. EIMA - Ente di Stato per interventi nel mercato agricolo (Avv. distr. Stato) e altro (n.c.).

*Il Bollettino dell'EIMA indicante per ciascuna campagna lattiero-casearia la quota latte spettante ai singoli produttori, ordinati per Regione o per Provincia, non rappresenta un atto generale, ma un atto plurimo costituito dalla sommatoria di atti individuali, per cui deve contenere la specifica indicazione, per ogni destinatario, dei motivi di mancata concessione o di riduzione della stessa quota (1).*

*In tema di interventi in favore del settore lattiero caseario, le ragioni della riduzione della rispettiva quota latte devono essere indicate nel relativo provvedimento, con riferimento specifico alla situazione del singolo proprietario, avendo riguardo alle risultanze della esperita istruttoria ed all'indicazione dei criteri di rilevanza e di determinazione della stessa quota (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v. T.A.R. Sicilia, 28 gennaio 1998, n. 75, in Trib. amm. reg., 1998, I, 1162.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 9 ottobre 1997, n. 712, *ivi*, 1997, I, 4387.

\*

**Agricoltura e foreste - Agevolazioni e benefici - Acquisto piantine di olivo - Utilizzazione fondi ex l. reg. n. 1 del 1979 - Esclusione.** (L. reg. Sicilia, 2 gennaio 1979, n. 1)

T.A.R. Sicilia, Sez. I -11-3-2002, n. 688 - Giallombardo, pres.; Tomasetti, est. - S. C. ed altri (avv. Nocito) c. Comune Marineo (n.c.).

*In Sicilia, i fondi assegnati ai sensi della l. reg. 2 gennaio 1979, n. 1, in materia di agricoltura e foreste, possono essere utilizzati solo con riferimento alle competenze indicate nell'ambito della stessa legge, per cui l'acquisto di piantine di olivo, non rientrando nell'ambito di alcuna delle competenze attribuite ai Comuni, appare escluso dal novero delle possibili spese consentite all'ente locale (1).*

(1) Questione del tutto nuova; non si rinvergono precedenti in termini.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CE) n. 1019/2002 relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva. *Reg. Commissione 4 novembre 2002, n. 1964/2002*. (G.U.C.E. 5 novembre 2002, n. L 300)

Modifica del reg. (CE) n. 1334/2002 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1638/98 del Consiglio per quanto riguarda i programmi di attività delle organizzazioni di operatori del settore oleicolo per le campagne di commercializzazione 2002/03 e 2003/04. *Reg. Commissione 4 novembre 2002, n. 1965/2002*. (G.U.C.E. 5 novembre 2002, n. L 300)

Procedura per la determinazione del tenore di carne e grasso di taluni prodotti nel settore delle carni suine. *Reg. Commissione 8 novembre 2002, n. 2004/2002*. (G.U.C.E. 9 novembre 2002, n. L 308)

Modifica del reg. (CEE) n. 3950/92 che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Consiglio 11 novembre 2002, n. 2028/2002*. (G.U.C.E. 16 novembre 2002, n. L 313)

Modifica della dec. 2001/783/CE per quanto riguarda le zone di protezione e di sorveglianza per la febbre catarrale degli ovini in Italia. *Dec. Commissione 15 novembre 2002, n. 2002/906/EC*. (G.U.C.E. 16 novembre 2002, n. L 313)

Modifica delle direttive 90/425/CEE e 92/118/CEE del Consiglio con riguardo alle norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 21 ottobre 2002, n. 2002/33/CE*. (G.U.C.E. 19 novembre 2002, n. L 315)

Norme italiane che dispensano dagli obblighi di autorizzazione gli stabilimenti o le imprese che provvedono al recupero dei rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 3 della dir. 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi. *Dec. Commissione 13 novembre 2002, n. 2002/909/EC*. (G.U.C.E. 19 novembre 2002, n. L 315)

Domanda di deroga ai sensi dell'all. III, punto 2, lett. b) e dell'art. 9 della dir. 91/676/CEE del Consiglio, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole. *Dec. Commissione 18 novembre 2002, n. 2002/915/EC*. (G.U.C.E. 23 novembre 2002, n. L 319)

Modifica della dec. 94/652/CE relativa all'aggiornamento dell'inventario dei compiti nell'ambito della cooperazione degli Stati membri nell'esame scientifico delle questioni relative ai prodotti alimentari. *Dec. Commissione 21 novembre 2002, n. 2002/916/EC*. (G.U.C.E. 23 novembre 2002, n. L 319)

Modifica del reg. (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli. *Reg. Commissione 25 novembre 2002, n. 2086/2002*. (G.U.C.E. 26 novembre 2002, n. L 321)

Modifica del reg. (CE) n. 94/2002 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 2826/2000 del Consiglio relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato

interno. *Reg. Commissione 27 novembre 2002, n. 2097/2002*. (G.U.C.E. 28 novembre 2002, n. L 323)

Fissazione dei massimali di finanziamento delle azioni intese a migliorare la qualità della produzione oleicola per il ciclo di produzione 2003/04 e deroga all'art. 3, par. 3, del reg. (CE) n. 528/1999. *Reg. Commissione 29 novembre 2002, n. 2136/2002*. (G.U.C.E. 30 novembre 2002, n. L 325)

Modifica del reg. (CE) n. 2789/1999 che stabilisce la norma di commercializzazione applicabile all'uva da tavola. *Reg. Commissione 29 novembre 2002, n. 2137/2002*. (G.U.C.E. 30 novembre 2002, n. L 325)

Modifica del reg. (CEE) n. 3201/90 recante modalità di applicazione per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve. *Reg. Commissione 29 novembre 2002, n. 2138/2002*. (G.U.C.E. 30 novembre 2002, n. L 325)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Approvazione dello statuto del Consorzio di tutela dei vini D.O.C. «Colli Pesaresi» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alle citate denominazioni di origine, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 ottobre 2002*. (G.U. 4 novembre 2002, n. 258)

Approvazione dello statuto del Consorzio di tutela dei vini D.O.C. «Valdadige Terra dei Forti» e conferimento dell'incarico a svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali nei riguardi della citata D.O.C., ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 ottobre 2002*. (G.U. 6 novembre 2002, n. 260)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini spumanti a denominazione di origine controllata «Trento». *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 ottobre 2002*. (G.U. 7 novembre 2002, n. 261)

Recepimento della dir. n. 2002/42/CE e modifica del decreto del Ministro della sanità 19 maggio 2000, concernente i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari tollerate nei prodotti destinati all'alimentazione. *D.M. (salute) 9 agosto 2002*. (G.U. 12 novembre 2002, n. 265)

Adozione del piano di controllo ufficiale su commercio ed impiego dei prodotti fitosanitari per il quinquennio 2002-2006. *D.M. (salute) 9 agosto 2002*. (G.U. 13 novembre 2002, n. 266)

Testo del d.l. 13 settembre 2002, n. 200, coordinato con la legge di conversione 13 novembre 2002, n. 256, recante: «Interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici». (G.U. 15 novembre 2002, n. 268)

Testo del d.l. 11 settembre 2002, n. 201, coordinato con la legge di conversione 14 novembre 2002, n. 259, recante: «Misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia». (G.U. 16 novembre 2002, n. 269)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Solopaca». *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 ottobre 2002.* (G.U. 19 novembre 2002, n. 271)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Alto Adige» (in lingua tedesca «Südtirol» o «Südtiroler»). *D.M. (politiche agricole e forestali) 11 novembre 2002.* (G.U. 20 novembre 2002, n. 272)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «San Colombano al Lambro» o «San Colombano». *D.M. (politiche agricole e forestali) 13 novembre 2002.* (G.U. 20 novembre 2002, n. 272)

Modifica dell'elenco delle prove di analisi relativo al «Laboratorio centrale - Istituto regionale della vite e del vino» autorizzato con decreto 22 aprile 2002, per l'intero territorio nazionale, al rilascio dei certificati di analisi nel settore vitivinicolo, effettuati presso il predetto laboratorio, aventi valore ufficiale, anche ai fini della esportazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 7 ottobre 2002.* (G.U. 21 novembre 2002, n. 273)

Modificazione al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Alghero». *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 ottobre 2002.* (G.U. 21 novembre 2002, n. 273)

Misure fitosanitarie per l'importazione di vegetali dei generi *Chamaecyparis* Spach. e *Pinus* L. del tipo bonsai, originari del Giappone. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 ottobre 2002.* (G.U. 21 novembre 2002, n. 273)

Attuazione della dir. 2000/14/CE concernente l'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto. *D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 262.* (G.U. 21 novembre 2002, n. 273, suppl. ord. n. I 214)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Alta Langa». *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 ottobre 2002.* (G.U. 23 novembre 2002, n. 275)

Modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita «Valtellina Superiore». *D.M. (politiche agricole e forestali) 11 novembre 2002.* (G.U. 27 novembre 2002, n. 278)

Attuazione della direttiva 2001/79/CE, che modifica la dir. 87/153/CEE in materia di additivi nell'alimentazione animale, modifica del d.p.r. 2 novembre 2001, n. 433. *D.M. (salute) 19 luglio 2002.* (G.U. 28 novembre 2002, n. 279)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### CAMPANIA

Istituzione dell'autorità di bacino dei fiumi Trigno, Biferno e minori, Saccione e Fortore. *L.R. 25 luglio 2002, n. 11.* (B.U. 5 agosto 2002, n. 37)

### EMILIA-ROMAGNA

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 22 maggio 1996, n. 16 «Riorganizzazione dei consorzi fitosanitari provinciali. Modifiche alle leggi regionali 28 luglio 1982, n. 34, e 7 febbraio 1992, n. 7». *L.R. 24 giugno 2002, n. 13.* (B.U. 25 giugno 2002, n. 88)

Norme per la definizione del calendario venatorio regionale. *L.R. 12 luglio 2002, n. 14.* (B.U. 12 luglio 2002, n. 100)

Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla dir. n. 79/409/CEE. Modifiche alla l.r. 15 febbraio 1994, n. 8 «Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria». *L.R. 12 luglio 2002, n. 15.* (B.U. 12 luglio 2002, n. 100)

Norme contro la vivisezione. *L.R. 1° agosto 2002, n. 20.* (B.U. 1° agosto 2002, n. 112)

Proroga degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica. *L.R. 1° agosto 2002, n. 21.* (B.U. 1° agosto 2002, n. 112)

### FRIULI-VENEZIA GIULIA

Approvazione modifica al regolamento applicativo della misura e) - zone svantaggiate del Piano di sviluppo rurale della Regione. *D.P.R. 2 maggio 2002, n. 121/Pres.* (B.U. 22 maggio 2002, n. 21)

Norme urgenti in materia di comunità montane. *L.R. 25 giugno 2002, n. 15.* (B.U. 26 giugno 2002, n. 26)

Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico. *L.R. 3 luglio 2002, n. 16.* (B.U. 10 luglio 2002, n. 28)

### PIEMONTE

Istituzione in Piemonte dell'organismo per le erogazioni in agricoltura di aiuti, contributi e premi comunitari. *L.R. 21 gennaio 2002, n. 16.* (B.U. 27 gennaio 2002, n. 26)

Modifica ed integrazioni alla l.r. 13 maggio 1980, n. 39 (repressione delle frodi: sistema di rilevazione e controllo della produzione e del commercio dei prodotti vinicoli). *L.R. 5 agosto 2002, n. 21.* (B.U. 14 agosto 2002, n. 33)

### PUGLIA

Centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale. Modalità di costituzione, gestione e funzionamento. *R.R. 16 novembre 2001, n. 9.* (B.U. 21 novembre 2001, n. 170)

### SICILIA

Istituzione delle strade e delle rotte del vino. Norme urgenti sull'inventario viticolo della Sicilia. Altre disposizioni per il settore agricolo. *L. 2 agosto 2002, n. 5.* (B.U. 9 agosto 2002, n. 36)

### UMBRIA

Regolamento per la disciplina dei procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico in materia di agricoltura e foreste. *R.R. 24 aprile 2002, n. 1.* (B.U. 8 maggio 2002, n. 21)

Regolamento di attuazione della disciplina della strada dell'olio extravergine d'oliva DOP Umbria. *R.R. 21 giugno 2002, n. 2.* (B.U. 3 luglio 2002, n. 29)

Modifiche ed integrazioni al r.r. 19 giugno 2001, n. 1 «Regolamento di attuazione della disciplina delle Strade del vino in Umbria». *R.R. 20 agosto 2002, n. 4.* (B.U. 4 settembre 2002, n. 39)



## VENETO

Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali. *L.R. 9 agosto 2002, n. 20*. (B.U. 13 agosto 2002, n. 78)

Modifiche all'art. 39 della l.r. 21 gennaio 2000, n. 3 «Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti». *L.R. 16 agosto 2002, n. 24*. (B.U. 20 agosto 2002, n. 8)

Disposizioni di riordino e semplificazione normativa, collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di cave e torbiere, commercio e immigrazione. *L.R. 16 agosto 2002, n. 26*. (B.U. 20 agosto 2002, n. 82)

Disposizioni di riordino e semplificazione normativa collegato alla legge finanziaria 2002 in materia di ambiente e difesa del suolo. *L.R. 16 agosto 2002, n. 27*. (B.U. 20 agosto 2002, n. 82)

## LIBRI

**Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari**, di LUIGI RUSSO - CEDAM, Padova, 2002, pagg. 398, Euro 31.

L'opera di L. Russo sviluppa in modo esaustivo una tematica sempre attuale per gli operatori del settore: gli accordi in deroga, nonché le rinunce e le transazioni ai sensi dell'art. 45 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

L'A. traccia un quadro completo della materia partendo dall'esame, nel primo capitolo, della normativa previgente alla legge n. 203 del 1982, con particolare riguardo ai limiti cui era sottoposta l'autonomia privata nel settore agrario, sia per quanto concerne la stipulazione di contratti cosiddetti atipici, sia per il perfezionamento di contratti tipicamente riconosciuti dal legislatore. Egli analizza, quindi, l'art. 23 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 che, mutando dall'art. 2113 c.c. in materia di rapporto di lavoro subordinato, disciplinava, nella sua versione originale, l'invalidità delle rinunce e delle transazioni nonché le convenzioni concluse dalle parti seguendo le prescrizioni di legge, evidenziando tutti i limiti di tale norma ed il caos legislativo cui erano soggetti gli operatori agricoli.

Nel secondo capitolo si passa alla vera e propria disamina dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982: qui il lettore, attraverso una accurata ed esauriente analisi, è messo in condizione di sciogliere qualsiasi dubbio circa la portata di tale disposizione normativa (sfera di applicazione, procedura da seguire, limiti all'autonomia privata, assistenza delle organizzazioni professionali, accordi collettivi ecc.).

Viene poi affrontata anche la questione relativa alle rinunce, transazioni e accordi in deroga che siano realizzati in presenza di una famiglia coltivatrice di cui all'art. 48 della legge n. 203 del 1982, con un particolare approfondimento circa la natura, il contenuto nonché le interferenze con altre norme (art. 230 *bis* c.c.) di tale articolo. In questa parte del volume, inoltre, sono prese in considerazione tutte le altre ipotesi di convenzioni realizzabili, ai sensi della legge n. 203 del 1982, in materia di miglioramenti agrari (artt. 16 e 17), di conversione dei rapporti associativi in affitto (artt. 28, 29 e 32), di locazione delle scorte (art. 35 e 35 *bis*), di nuovi contratti associativi (art. 36), di equo indennizzo (art. 43) e di tentativo di conciliazione (art. 46).

Nel terzo capitolo è approfondito l'oggetto della deroga, vale a dire, il contenuto delle possibili deroghe alle norme di legge, esaminando, preliminarmente, i confini dell'intervento derogatorio delineati dall'art. 45. In tal senso, l'A. analizza, parola per parola, la disposizione in oggetto, specificando il significato di termini quali «norme vigenti», «contratti agrari» e quindi del concetto di agrarietà. Segue una vera e propria rassegna delle legittime deroghe alla normativa speciale vigente (in materia di prelazione agraria; di norme processuali e di arbitrato; di «diritto all'affitto» *ex art.* 49, comma 1, legge n. 203

del 1982 e di «diritto all'acquisto» *ex artt.* 4 e 5, l. 31 gennaio 1994, n. 97; di successione *mortis causa ex art.* 49, commi 3 e 4, legge n. 203 del 1982 e di divieto di patti successori; di contratti di integrazione verticale e di accordi interprofessionali) per arrivare ai limiti connessi alla natura pubblica del proprietario (artt. 51 legge n. 203 del 1982, 22, comma 3, legge n. 11 del 1971 e 6, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228) ed alle eventuali lacune dell'accordo in deroga.

Con il quarto capitolo viene analizzato il secondo comma dell'art. 45 il cui oggetto riguarda i limiti aventi carattere «sostanziale» all'operare della contrattazione assistita. L'A. prende le mosse dal divieto di corrispondere somme per buona entrata per poi esaminare nel dettaglio i contratti espressamente vietati dalla norma in oggetto (contratti di mezzadria, di colonia parziaria e di compartecipazione agraria non stagionale) e quelli invece ancora ammissibili (contratti di soccida).

Segue la disamina delle conseguenze della stipulazione di un contratto vietato, di un contratto di affitto con clausole difformi a quelle legali e di un accordo in deroga non correttamente formalizzato. Russo, anche qui, non perde occasione per evidenziare le lacune e i dubbi interpretativi legati all'art. 45.

Il quinto capitolo conclude l'esame della norma in oggetto con una indagine sull'esistenza di ulteriori limitazioni, rispetto a quelle espressamente previste dal secondo comma della stessa disposizione, all'operare della deroga. Tali limiti si possono dedurre da un'interpretazione sistematica dell'art. 45 ovvero dall'applicazione di principi generali cui è comunque soggetta la contrattazione in deroga. L'A., tuttavia, avverte il lettore che la presenza dei suddetti limiti è ipotizzata soltanto dalla dottrina, non trovando un riscontro nella giurisprudenza che, al riguardo, è unanime nel ritenere validi solo quelli espressi dalla norma stessa.

Si passa, quindi, ad analizzare i vari orientamenti scientifici che si sono formati in merito, partendo da quello che riscontra un limite invalicabile nei principi del sistema dei contratti agrari per poi passare ad esaminare la tesi che ravvisa, nei precetti dell'ordine pubblico, delle limitazioni implicite all'agire della contrattazione assistita.

Nel sesto ed ultimo capitolo, infine, l'A. sviluppa alcune considerazioni circa il ruolo e la rilevanza, nell'ordinamento, delle organizzazioni rappresentative di interessi collettivi; egli, inoltre, esamina le altre norme attributive di funzioni di rilievo ad organizzazioni intermedie nel settore agricolo (quali le organizzazioni di produttori e quelle interprofessionali) e ciò al fine di tracciare, in una visione pluralistica dell'ordinamento, un quadro della capacità normativa degli enti rappresentativi di interessi in relazione al diritto avente la propria fonte nello Stato, ovvero, nell'apparato istituzionale dello stesso.

Paola Mandrici