

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **1**

GENNAIO 2004 - ANNO XIII

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

ANTONIO JANNARELLI: La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico	5
FERDINANDO ALBISINNI: L'attività agricola: regola del costruire	14
MARCO FABRIZIO: Breve lettura del «decreto discariche» tra profili autorizzatori e assetto del territorio	19
<i>STUDI E DOCUMENTI</i>	
GIUSEPPE MURGIDA: Accordo nazionale per la definizione delle controversie in materia di determinazione del canone di affitto agrario	23
<i>NOTE A SENTENZA</i>	
ANNALISA SACCARDO: Le indicazioni attinenti la salute nell'etichettatura dei prodotti alimentari: la condanna da parte della Corte di giustizia europea del divieto previsto dalla legislazione austriaca	26
GIUSEPPE CARACCILO: Registri di carico e scarico nel settore vitivinicolo ed illecito amministrativo per omessa vidimazione	29
IVAN CIMATTI: Sulla validità del contratto in violazione del diritto di prelazione	31
ALFIO GRASSO: La competenza di merito del giudice ordinario sugli atti di revoca delle agevolazioni creditizie erogate per l'acquisto di terreni per la formazione (o l'ampliamento) della proprietà coltivatrice	33
CARLO GATTA: Problemi interpretativi dei criteri di accredito contributivo ai fini pensionistici dei coltivatori diretti in base alla legge n. 1047 del 1957	35

GIUSEPPE DI PAOLO: La nozione di destinazione edificatoria prevista dagli strumenti urbanistici ai fini dell'applicazione dell'INVIM straordinaria	37
ANTONIO FONTANA: Ancora sulla cosiddetta «impresa per conto proprio» nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro	40
ANTONIO ORLANDO: Controversie escluse dalla competenza delle Sezioni specializzate agrarie	42
FULVIO DI DIO: Attività venatoria ed aree protette: il controllo selettivo delle specie della fauna selvatica	44
LEONARDO MAZZA: «Usi domestici» e sottrazione di acque pubbliche sotterranee	47
LAURA COSTANTINO: Due questioni aperte in tema di accordi in deroga	49
LUIGI TORTOLINI: Sulla cessazione degli effetti di un contratto di affitto di fondi rustici concluso anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 203/1982	52
MARCO BORRACCETTI: Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale	55

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Acque pubbliche sotterranee - Prelievo da parte del proprietario del fondo - Utilizzo dell'acqua per finalità domestiche - Configurabilità del diritto di furto - Esclusione - Fattispecie. <i>Cass. Sez. V Pen. 28 agosto 2002, n. 30176</i> , con nota di L. MAZZA	47
--	----

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni - Concorso regionale negli interessi del mutuo per l'acquisto di fondo rustico - Decadenza per vendita di altro fondo - Controversia - Poteri del giudice del merito - Legalità estrinseca del provvedimento impugnato - Valutazione esclusiva - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 7 febbraio 2003, n. 1817</i> , con nota di A. GRASSO ..	32
--	----

BELLEZZE NATURALI

Bellezze naturali (protezione delle) - Legge quadro sulle aree protette - Reato di modificazione del regime	
---	--

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

	pag.		pag.
delle acque - Natura permanente - Momento di cessazione della permanenza - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 ottobre 2002, n. 33170 (M)</i>	60	Sussistenza. <i>Corte d'app. Brescia, Sez. spec. agr. 11 gennaio 2003</i> , con nota di L. COSTANTINO.....	48
BOSCHI E FORESTE		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Pagamento in misura superiore rispetto a quanto stabilito dalla legge - Somme dovute dal concedente in restituzione - Rivalutazione monetaria ex art. 429, comma 3° c.p.c. - Non applicabilità - Credito di valuta - Prova del maggior danno. <i>Corte d'app. Brescia, Sez. spec. agr. 11 gennaio 2003</i> , con nota di L. COSTANTINO	48
Boschi e foreste - Corpo forestale regionale - Funzioni di vigilanza e controllo in sostituzione degli enti locali competenti - Illegittimità. <i>Corte costituzionale 21 ottobre 2003, n. 313 (M)</i>	58	Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Disdetta - Natura ed effetti. <i>Corte d'app. Catania 7 novembre 2001, n. 5242</i> , con nota di L. TORTOLINI	52
CACCIA E PESCA		Contratti agrari - Miglioramenti - Indennizzo - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 ottobre 2003, n. 15644 (M)</i> .	59
Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Divieti di caccia - Modifica del calendario generale di caccia da parte della Regione - Omissione del parere obbligatorio dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica - Invaldità dell'atto - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 marzo 2003, n. 12365 (c.c.)</i> , con nota di F. DI DIO ..	43	Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda riconvenzionale - Necessità del previo tentativo di conciliazione - Limiti - Fatti costitutivi della pretesa analoghi a quelli dedotti dall'attore - Superfluità del previo tentativo di conciliazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 settembre 2003, n. 12867 (M)</i>	59
Caccia e pesca - Caccia - Prelievo venatorio - Delimitazione temporale - Competenza esclusiva dello Stato - Legislazione regionale - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 15 ottobre 2003, n. 311 (M)</i>	58	EDILIZIA E URBANISTICA	
Caccia e pesca - Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Autorizzazione - Competenza - Spetta alla Provincia. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 maggio 2003, n. 2698 (M)</i>	61	Edilizia ed urbanistica - Costruzioni in zona agricola - Destinazione degli edifici alla conduzione agricola. <i>Cons. Stato, Sez. V 15 gennaio 2003, n. 156</i> , con commento di F. ALBISINNI	54
Caccia e pesca - Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Uso di reti - Legittimità - Limiti. <i>Cons. Stato, Sez. VI 19 maggio 2003, n. 2698 (M)</i>	61	Edilizia ed urbanistica - Costruzioni in zona agricola - Concessione - Sussistenza della concessione funzionale dell'opera alla conduzione del fondo - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 15 gennaio 2003, n. 156</i> , con commento di F. ALBISINNI	54
Caccia e pesca - Caccia - Piano faunistico-venatorio - Impugnazione Associazioni ambientaliste - Sono legittimate. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 24 gennaio 2003, n. 46 (M)</i>	61	ELETTROSMOG	
Caccia e pesca - Caccia - Piano faunistico-venatorio - Determinazione ambito territoriale - Criteri. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 24 gennaio 2003, n. 46 (M)</i> ..	61	Elettrosmog - Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Introduzione di un valore limite di induzione magnetica in prossimità di edifici e aree determinati - Sovrapposizione ai limiti fissati dallo Stato - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 7 ottobre 2003, n. 307 (M)</i>	58
Caccia e pesca - Caccia - Piano miglioramento ambientale - Finalità - Tutela fauna selvatica - Contenuto - Risorse economiche - Previsione di criteri di impiego - Necessità. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 24 gennaio 2003, n. 46 (M)</i>	61	FALLIMENTO	
COMUNITÀ EUROPEA		Fallimento - Organi preposti al fallimento - Tribunale fallimentare - Competenza funzionale - Contratto di affitto agrario stipulato dal fallito - Azione di simulazione (ed in subordine azione revocatoria) proposta dal curatore - Competenza - Del Tribunale fallimentare - Configurabilità - Della Sezione specializzata agraria - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. (ord.) 2 agosto 2002, n. 11637</i> , con nota di A. ORLANDO	41
Comunità europea - Prodotti alimentari - Etichettatura - Direttiva CEE 79/112 - Indicazioni relative alla salute - Fattispecie. <i>Corti di giustizia C.E., Sez. VI 23 gennaio 2003, in cause riunite C-421/00, C-426/00 e C-16/01</i> , con nota di A. SACCARDO	26	IMPOSTE E TASSE	
Comunità europea - Agricoltura - Sanzioni amministrative per la violazione dei regolamenti comunitari in materia di operazioni vitivinicole - Precetti riguardanti la registrazione delle operazioni ex art. 13 d.m. n. 768 del 1994 - Termine di adempimento - Individuazione in via interpretativa, in riferimento all'art. 8 d.m. cit. - Affermazione - Portata. <i>Cass. Sez. V Civ. 9 maggio 2003, n. 7089</i> , con nota di G. CARACCIOLLO	28	Imposte e tasse - I.N.V.I.M. - Imponibile - Calcolo - I.N.V.I.M. straordinaria ex d.l. n. 299 del 1991 - Terreni non edificatori - Determinazione del valore finale - Criterio applicabile - Rendita catastale - Affermazione - Terreni inseriti negli strumenti urbanistici - Criterio applicabile - Valore venale - Sussistenza - Terreni inseriti in strumenti urbanistici in corso d'approvazione - Valutazione tabellare - Affermazione - Fondamento. <i>Cass. Sez. V Civ. 15 gennaio 2003, n. 467</i> , con nota di G. DI PAOLO	36
CONTRATTI AGRARI			
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Accordi in deroga - Assistenza delle organizzazioni professionali -			

	pag.		pag.
INQUINAMENTO			
Inquinamento - Inquinamento ambientale - Impianto smaltimento rifiuti - Autorizzazione - Conferenza servizi - Soggetti partecipanti - Individuazione. <i>T.A.R. Veneto, Sez. III 15 gennaio 2003, n. 434 (M)</i>	61	contro l'industria e il commercio - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine - Rapporto con il delitto di frode nell'esercizio del commercio - Natura - Reato di pericolo. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 aprile 2003, n. 19625 (M)</i>	60
PRELAZIONE E RISCATTO			
Prelazione e riscatto - Vendita compiuta in violazione del diritto di prelazione - Nullità - Esclusione - Rimedio dell'esercizio del riscatto - Sufficienza. <i>Cass. Sez. III Civ. 24 maggio 2003, n. 8236, con nota di I. CIMATTI</i>	31	Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Impugnazione - Interesse della Federazione nazionale commercio del vino - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 1° marzo 2003, n. 1670 (M)</i>	61
Prelazione e riscatto - Spettanza - Sussistenza delle condizioni di legge - Accertamento d'ufficio - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2003, n. 4842 (M)</i>	59	Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Contrasto con artt. 29 e 30 Trattato C.E. - Insussistenza - Ragioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 1° marzo 2003, n. 1670 (M)</i>	61
Prelazione e riscatto - Riscatto agrario - Condizioni - Destinazione agricola del fondo - Momenti rilevanti - Destinazione del fondo a finalità non strettamente connesse alle esigenze agricole - Strumenti urbanistici - Divenuti inefficaci successivamente al retratto - Adottati in epoca successiva al retratto - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2003, n. 4842 (M)</i>	59	SANITÀ PUBBLICA	
Prelazione e riscatto - Aree destinate alla formazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 marzo 2003, n. 4842 (M)</i>	59	Sanità pubblica - Rifiuti - <i>Referendum</i> popolare - Abrogazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - Norme sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio - Gestione dei rifiuti - Procedure semplificate - Inammissibilità. <i>Corte costituzionale 6 febbraio 2003, n. 43 (M)</i>	58
Prelazione e riscatto - Terreni destinati ad utilizzazione non agricola dal piano regolatore - Operatività della prelazione - Esclusione - Mancata approvazione del piano regolatore - Irrilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 9 aprile 2003, n. 5577 (M)</i>	59	Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti - Reato di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1977 - Omessa ottemperanza all'ordinanza - Responsabili - Individuazione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 settembre 2002, n. 31003 (M)</i>	60
PREVIDENZA SOCIALE			
Previdenza sociale - Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti - Coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Componente della famiglia coltivatrice - Compimento del diciottesimo anno di età entro il 31 dicembre - Versamento dei contributi quale unità attiva giovane - Accredito - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Lav. 3 febbraio 2003, n. 1573, con nota di C. GATTA</i>	34	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Attività di verniciatura, anche se connessa all'esercizio di falegnameria - Disposizioni di cui al d.p.r. 203 del 1988 - Applicabilità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 dicembre 2002, n. 40557 (M)</i>	60
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Copertura assicurativa - Condizioni - Carattere professionale dell'attività - Necessità - Coltivazione del fondo allo scopo di destinare i prodotti al proprio consumo - Insufficienza. <i>Cass. Sez. Lav. 11 novembre 2002, n. 15836, con nota di A. FONTANA</i>	38	Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Trasporto di rifiuti senza autorizzazione - Reato - Sussistenza - Necessità, ai fini della configurabilità del reato, dello scarico - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 marzo 2003, n. 12865 (M)</i>	60
PROCEDIMENTO CIVILE			
Procedimento civile - Termini processuali - Sospensione - Controversie in materia agraria - Applicabilità della sospensione - Esclusione - Conseguenze - Ricorso per cassazione proposto oltre l'anno dal deposito della sentenza - Inammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 maggio 2003, n. 8772, con nota redazionale</i>	31	SERVITÙ	
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO			
Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti		Servitù - Elettrodotta - Servitù coattiva - Abrogazione - <i>Referendum</i> popolare - Richiesta - Ammissibilità. <i>Corte costituzionale 6 febbraio 2003, n. 44 (M)</i>	58
		MASSIMARIO	
		- <i>Giurisprudenza costituzionale</i>	58
		- <i>Giurisprudenza civile</i>	59
		- <i>Giurisprudenza penale</i>	60
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	61
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	62
		- <i>nazionale</i>	63
		- <i>regionale</i>	64

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2001			<i>FEBBRAIO</i>		
<i>NOVEMBRE</i>			3	Cass. Sez. Lav. n. 1573	34
7	Corte d'app. Catania n. 5242	52	6	Corte cost. n. 43 (M).....	58
2002			6	Corte cost. n. 44 (M)	58
<i>AGOSTO</i>			7	Cass. Sez. I Civ. n. 1817	32
2	Cass. Sez. III Civ. (ord.) n. 11673	41	<i>MARZO</i>		
28	Cass. Sez. V Pen. n. 30176	47	1	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 1670 (M)	61
<i>SETTEMBRE</i>			17	Cass. Sez. III Pen. n. 12365 (c.c.)	43
17	Cass. Sez. III Pen. n. 31003 (M)	60	29	Cass. Sez. III Civ. n. 4842 (M)	59
<i>OTTOBRE</i>			<i>APRILE</i>		
4	Cass. Sez. III Pen. n. 33170 (M)	60	9	Cass. Sez. III Civ. n. 5577 (M)	59
<i>NOVEMBRE</i>			28	Cass. Sez. III Pen. n. 19625 (M)	60
11	Cass. Sez. Lav. n. 15836	38	<i>MAGGIO</i>		
<i>DICEMBRE</i>			9	Cass. Sez. V Civ. n. 7089	28
3	Cass. Sez. III Pen. n.12865 (M)	60	19	Cons. Stato, Sez. VI n. 2698 (M)	61
2003			24	Cass. Sez. III Civ. n. 8236	31
<i>GENNAIO</i>			30	Cass. Sez. III Civ. n. 8772	31
11	Corte d'app. Brescia, Sez. spec. agr.	48	<i>SETTEMBRE</i>		
15	Cass. Sez. V Civ. n. 467	36	4	Cass. Sez. II Civ. n. 12867 (M)	59
15	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 434 (M)	61	9	Corte di giustizia CE in causa C-236/01	55
15	Cons. Stato, Sez. V n. 156	54	<i>OTTOBRE</i>		
23	Corte di giustizia CE in cause riunite C-421/00, C-426/00 e C-16/01	26	7	Corte cost. n. 307 (M)	58
24	T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia n. 46 (M)	61	15	Corte cost. n. 311 (M)	58
			20	Cass. Sez. I Civ. n. 15644 (M)	59
			21	Corte cost. n. 313 (M)	58
			<i>NOVEMBRE</i>		
			13	Corte di giustizia CE in causa C-294/01	57

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

La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico (*)

di ANTONIO JANNARELLI

1. Ruolo, funzione e pervasività della «qualità» nel moderno demand-oriented food system. – 2. I molteplici contenuti ed i diversi criteri classificatori della qualità: qualità «generiche» e qualità «specifiche» al servizio del consumatore. – 3. L'esperienza europea: una sintetica traccia. – 4. Le tensioni tra agricoltura ed industria nel sistema qualità e la nuova frontiera degli organismi geneticamente modificati.

1. - Il tema della *qualità* sul quale da tempo la letteratura agraristica si interroga, soprattutto sulla base delle sollecitazioni legislative di origine comunitaria ed internazionale, esige una lettura sistematica o quanto meno un tentativo in questa direzione. Quella che qui viene rappresentata vuole essere innanzitutto una possibile traccia di un percorso certamente più denso ed articolato: un semplice programma di lavoro e non un punto di arrivo.

L'urgenza di riflettere sulla *qualità* nella direzione ora indicata discende dalla diffusa consapevolezza circa una singolare contraddizione sotto gli occhi di tutti e di cui sono testimonianza preziosa il recente convegno dedicato a Gian Gastone Bolla del novembre 2001 (1) e quello del VII° convegno dell'Umav del novembre 2002 (2). Si tratta infatti, della contraddizione tra la sempre più diffusa ricorrenza a tutti i livelli della «qualità», quale obiettivo da conseguire e difendere a proposito della produzione agricola di base e dei prodotti alimentari (e sul quale è facile riscontrare un ampio consenso sociale ed un chiaro orientamento legislativo dell'Unione europea) e le diversità di significato che al tale termine si assegnano: diversità che, a loro volta, determinano la

persistenza di un indubbio margine di ambiguità e di indeterminazione intorno al tema.

Con il termine *qualità*, invero, si intende al contempo fare riferimento ora a dati oggettivi (siano essi intrinseci o estrinseci) ai singoli prodotti, ora a dati soggettivi che, per certi versi, restano imponderabili. Invero, anche a voler tener conto di una differenziazione per distinte fasce dei consumatori, in relazione questa volta tanto alle diverse propensioni al consumo ed ai bisogni e/o desideri (3) da soddisfare, quanto alle molteplici motivazioni o aspettative di soddisfazione che si legano all'uso di alcuni prodotti, le idiosincrasie relative al gusto, soprattutto quando entrano in gioco valutazioni di ordine sensoriale (visivo, olfattivo), risultano comunque irriducibili (4). La considerazione ora svolta è sufficiente ad evidenziare che, anche a proposito del discorso relativo alla qualità dei prodotti agricoli e, più in generale, degli alimenti, è necessario individuare preliminarmente il punto di vista che si intende adottare (5).

Invero, il problema della qualità si presenta in forme ed in termini diversi secondo che, ad es., si voglia analizzarlo dal punto di vista del produttore, in particolare quello agricolo, laddove è chiamato a valutare quali fattori della produzione

(*) Il presente saggio riproduce la relazione tenuta al Convegno di Pisa, 14-15 novembre 2003 dal titolo «L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari».

(1) Gli atti del convegno, svoltosi a Firenze nei giorni 9-10 novembre 2001, sono ora pubblicati nel volume *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Milano, 2002.

(2) Gli atti del convegno svoltosi a Pisa-Siena nei giorni 5-9 novembre 2002 sono raccolti nel volume edito a cura dell'Idaic, *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003.

(3) Sulla distinzione suggerita nel testo si v. GORZ, *L'immateriale*, Torino, 2003, 46, il quale ha ripreso il contributo offerto da Edward Barnays agli inizi degli anni venti del secolo scorso. Quest'ultimo, in particolare, dopo aver configurato i consumatori come acquirenti che «non hanno bisogno di quel che desiderano e non desiderano ciò di cui hanno bisogno», nel senso che «se i bisogni delle persone sono limitati per natura, i desideri sono per essenza illimitati», ha tra i primi evidenziato con grande lucidità le potenzialità manipolatorie della pubblicità la quale ha essenzialmente provveduto a rimuovere l'idea che gli acquisti degli individui debbono corrispondere a bisogni pratici e a considerazioni razionali.

(4) Sulla qualità sensoriale, si v. ISMAIL, BAALBAKI e HENRY, *Development of a total quality scoring system based on consumer preference weightings and sensory profiles: Application to fruit dates*, in 12 *Food Quality and Preference*, 2001, 499ss. Non deve sorprendere, allora, il fatto che sussistano difficoltà insormontabili in ordine ad una corretta ricerca e misurazione dei gusti dei consumatori anche attraverso *taste tests*: sul punto si v. GAR-

BER, HYATT, STARR, *Measuring consumer response to food products*, in 14 *Food Quality and Preference*, 2003, 3 ss.

(5) La considerazione avanzata nel testo, a ben vedere, assume attualmente un indubbio rilievo di ordine metodologico al fine di meglio cogliere il *proprium* della riflessione agraristica. Infatti il sostanziale inserimento dell'«agricoltura produttiva» nell'ambito del sistema agro-alimentare e, in particolare, l'unità sistemica che viene a determinarsi tra attività diverse presenti lungo la filiera (che va dai produttori agricoli di base sino al consumatore finale di prodotti alimentari), sotto la spinta trainante della domanda relativa ai consumi finali, rendono evidente che la distinzione di campi di indagine tra i cultori delle diverse discipline giuridiche non può più affidarsi ad una distinzione sempre e solo fondata su dati oggettivi, su «materie», ma deve trovare la sua autentica e più profonda ragion d'essere nella distinzione concreta degli interessi che l'ordinamento giuridico ha selezionato (sul punto si v. il nostro *Il diritto agrario tra agricoltura e alimentazione: dal linguaggio dei problemi ai problemi del linguaggio*. Nota conclusiva a margine del Convegno, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, cit. 369 ss.

Per quanto riguarda, in particolare, la prospettiva agraristica la stessa evoluzione storica della disciplina conforta l'idea secondo la quale il diritto agrario trova la sua ragion d'essere fondamentalmente nella specificità degli interessi di cui sono portatori i soggetti economici coinvolti nella gestione dei processi produttivi di base: interessi che ricevono un'attenzione particolare da parte dell'ordinamento soprattutto oggi nei conflitti con quelli di cui portatori altri operatori commerciali presenti nella filiera alimentare.

adottare (in termini ad es. di *cultivar*, di sementi, di metodi di coltivazione etc.), si da conseguire il risultato ottimale (nel rapporto costo-rendimenti, anche in vista della specifica destinazione del prodotto), ovvero dal punto di vista del trasformatore che prende in considerazione la concreta attitudine, sulla base anche di criteri tecnologici, dei singoli prodotti agricoli alla trasformazione industriale in alimenti, ovvero, infine, dal punto di vista del consumatore (6).

Nel nostro caso, e si chiariranno immediatamente le ragioni della nostra scelta, il punto di osservazione prescelto è quello del consumatore finale, ossia del soggetto economico fondamentale nell'economia moderna.

Ebbene, a questo specifico riguardo, si può oggi affermare che le ricerche «scientifiche» sulla «qualità» hanno per certi versi superato le difficoltà definitorie emerse in passato a tale proposito. Ma, ciò è avvenuto proprio attraverso l'acquisita consapevolezza circa la presenza di ostacoli insuperabili quanto all'individuazione di parametri oggettivi di verifica e di misurazione, che restano pur sempre essenziali per «costruire» un prodotto appetibile al fine di incontrare il gusto del pubblico (si pensi, ad es., al livello del gas da introdurre in alcune bibite etc.) (7).

Invero, è convinzione diffusa che la qualità, in quanto manifestazione di una valutazione soggettiva, rispecchia e segnala in definitiva percezioni del consumatore e, dunque, il livello di accettazione che lo stesso riserva al singolo prodotto. Ma proprio questa configurazione rende evidente in primo luogo la relatività che finiscono con il meritare anche dati per certi versi oggettivi. Infatti, una volta accolta questa conclusione, risulta chiaro che, ai fini della qualità di un prodotto, non è importante, ad es., l'effettivo contenuto nutrizionale dello stesso, quanto la percezione che di quel valore nutrizionale ha il consumatore; per altro verso, al medesimo fine, la percezione circa la sicurezza del prodotto può rivelarsi ben più importante del concreto rispetto di parametri obiettivi. Se a questo si aggiungono la progressiva demistificazione di alcuni luoghi comuni che possono mettere fuori strada (si considerino, rispettivamente, l'uniformità della categoria dei consumatori, l'immutabilità dei gusti, etc.) (8) e, viceversa, la crescente consapevolezza circa la molteplicità e varietà delle aspettative, anche in considerazione delle situazioni e dei contesti in cui di volta in volta si trova il consumatore (la qualità che si attende da un panino da consumare in un *fast food* è diversa da quella che ci si aspetta dal *low food* da consumare in un ristorante di lusso) (9), è agevole cogliere la difficoltà di individuare parametri concreti per «misurare» ciò che appare restio ad ogni indagine di tipo quantitativo.

Or dunque, posto che nel nostro caso la *qualità* si riferisce a prodotti agricoli in quanto destinati ad essere consumati come alimenti o come base fondamentale per la prepara-

zione di prodotti alimentari per il consumo essenzialmente dell'uomo, può rivelarsi utile viatico nel nostro discorso considerare che essa ha assunto rilievo, in termini di oggetto di ricerca e di riflessione nel settore dell'alimentazione, a partire dallo sviluppo delle società industriali di massa con un crescendo che si è accentuato negli ultimi tempi.

Si intende rimarcare, in particolare, che la questione della «qualità» connota una specifica stagione storica, quella in cui: *a*) la produzione agricola, a fondamento dell'alimentazione, ha superato finalmente la soglia del soddisfacimento dei bisogni primari della sopravvivenza, di fatto affidata per millenni a cibi selezionati empiricamente in quanto ritenuti non tossici sulla base dell'esperienza; *b*) il ricorso alle tecnologie, sia nella fase della produzione agricola, sia in quella relativa alla trasformazione in prodotti alimentari nonché lo sviluppo delle conoscenze scientifiche hanno innescato un percorso contraddittorio.

Del resto, è in questo contesto che può comprendersi l'attenzione scientifica alla qualità che è alla base di filoni specifici di indagine e di ricerca (si pensi ad es. alle riviste *Journal of Food Quality* le cui pubblicazioni risalgono al 1870, al *Journal of Food Science*, a quello più recente di *Food Quality and Preference*): indagini e ricerche che, appunto, hanno ad oggetto in primo luogo l'affinamento dei metodi per procedere alla misurazione e alla quantificazione scientifica della qualità, sia in funzione della investigazione circa le aspettative dei consumatori, sia in funzione della concorrenza tra i diversi operatori economici, nonché del miglioramento stesso della competizione attraverso l'abbassamento dei costi.

Le sintetiche considerazioni ora svolte sono già di per sé sufficienti ad evidenziare, in termini generali, la multifunzionalità che la «qualità» è destinata ad assolvere nei moderni sistemi agro-alimentari che solo in parte riflette la sua multidimensionalità contenutistica (10).

L'esigenza originaria delle industrie è stata quella di affidare alla «qualità» contemporaneamente sia il processo di allineamento dei costi dei prodotti in termini di caratteristiche intrinseche legate all'effettiva materia impiegata e di requisiti minimi di sicurezza, igiene e salubrità, sia l'individuazione e l'esaltazione di margini sempre nuovi di differenziazione e di diversificazione che servono ad alimentare la competizione, in definitiva, a «catturare» i consumatori (11).

Il punto di vista ora riassunto riflette un dato tipico del moderno consumo di massa presente nella società «opulente». Infatti, nel quadro di una economia *market oriented*, o più precisamente nel quadro di un *demand-oriented food system* (12), come tale indirizzato essenzialmente a tener conto del consumatore finale e, dunque, ad orientare l'intera filiera in funzione degli sbocchi finali, la «qualità» è servita appunto, con lucida consapevolezza, a costruire convincenti differenziazioni tra i prodotti, ad esaltare la diversità, e quindi a puntare su, se non a sfruttare, le distinte aspettative dei consuma-

(6) È questa, a ben vedere, la prospettiva alla base del moderno diritto alimentare e che giustifica le riserve in ordine ad un possibile esaustivo sbocco del diritto agrario in direzione di un diritto agro-alimentare: riserve già da noi prospettate in *Dal prodotto agricolo all'alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, in Atti del convegno dell'Umu, *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, cit., 175 ss. ed ora anche in JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, 299 ss.

(7) Con riferimento, ad es., al caso della Coca Cola si rinvia a quanto osservato da GARBER, HYATT, STARR, *Measuring consumer response to food products*, cit.

(8) Sul punto si rinvia a quanto osservato da KÖSTER, *The psychology of food choice: some often encountered fallacies*, in 14 *Food Quality and Preference*, 2003, 359 ss.

(9) L'esempio richiamato nel testo si legge in MOSKOWITZ, *Food quality: conceptual and sensory aspects*, in 4 *Food Quality and Preference*, 1995, 157; sul punto v. tra gli ultimi contributi MARSHALL e BELL, *Meal construction: exploring the relationship between eating occasion and location*, in 14 *Food Quality and Preference*, 2003, 53 ss.

(10) Sul carattere multidimensionale della qualità e, dunque, sulla sua natura «aperta», si v. HOOKER e CASWELL, *Regulatory Targets and Regimes for Food Safety: a Comparison of North American and European Approaches*, in *The Economics of Reducing Health Risk from Food*.

(11) A sua volta, la differenziazione dei prodotti si lega e fa leva anche sulla spinta dei privati a rinvenire sul piano stesso dei consumi ragioni nuove per sottrarsi ad una omogeneizzazione socio-culturale: si v. BORDIEU, *La distinzione*, Bologna, 1983; sul punto v. anche MIELE e MURDOCH, *The aestheticisation of food: taste, time, typicality*, Draft paper preparato per il *workshop* tenutosi presso l'Università di Santa Cruz il 30 novembre-1 dicembre 2001 dal titolo «Rethinking food production-consumption: integrative perspectives on agrarian restructuring agro-food networks, and food politics».

(12) L'espressione è tratta dall'importante saggio di WILKINSON, *The Final Food Industry and the Changing Face of the Global Agro-food Systems*, in 42 *Sociologia ruralis*, 2002, vol. IV, 329 ss. il quale analizza le tappe attraverso le quali si è strutturato l'attuale sistema agro-alimentare.

tori, anche in funzione di diverse fasce di consumo definite sulla base di distinti valori simbolici (13). Ciò si spinge, a ben vedere, sino al punto dal fare affidamento, in funzione della differenziazione degli alimenti, sulla semplice diversa presentazione linguistica di un medesimo alimento e sulle funzioni simboliche che si assegnano all'atto di consumo. A tale riguardo, basta rammentare una vignetta satirica pubblicata negli anni settanta nella rivista di fumetti *Linus* ed avente come protagonista un funzionario di una grande impresa, il sig. Bristow, il quale, interrogando lo *chef* dell'azienda circa il menù del giorno, si sentiva rispondere che per gli operai era prevista la pasta e fagioli, mentre per la dirigenza era prevista una vellutata di legumi con tagliolini (il piatto era dunque lo stesso, ma veniva presentato con linguaggi diversi!) (14).

In realtà, la differenziazione dei prodotti (su cui oggi si gioca fondamentalmente la competizione in ordine ai prodotti finali e che si fonda molte volte sulla creazione artificiale di bisogni del consumatore piuttosto che sulla loro reale interpretazione) costituisce il punto di arrivo di un processo ben più ampio che deriva appunto dall'industrializzazione crescente della catena alimentare avviata da più di un secolo e che ha coinvolto lo stesso settore primario dell'economia.

In particolare, l'industrializzazione dell'agricoltura e dei processi destinati alla produzione alimentare ha avuto un ruolo fondamentale nel far emergere il problema della qualità che ha così finito con il condizionare l'intero sistema alimentare dei singoli paesi. Dal punto di vista della semplice attuazione di una produzione industrializzata che coincide con e contribuisce al tempo stesso al progressivo ampliamento del mercato, è emersa sempre di più l'esigenza di omogeneizzare prodotti agrari e prodotti alimentari nonché i relativi processi di lavorazione e trasformazione.

Nel loro nucleo originario, la qualità ed il suo relativo controllo hanno inteso rappresentare il complesso minimo di caratteristiche che possono giustificare e guidare scelte produttive e, nel contempo, offrire una possibile unità di misura per la concorrenza sul mercato tra le imprese.

Nella semplice prospettiva sin qui segnalata, l'introduzione della qualità, sia pure in questa accezione ancora del tutto provvisoria, si è rivelata strumentale al fine di guidare i processi di standardizzazione crescente in diretta proporzione con l'espansione dei mercati. Entro certi margini, il «sistema qualità» non poteva non conoscere percorsi diversi nelle singole realtà produttive nazionali, soprattutto in quelle in cui per tradizione le produzioni agricole e gli alimenti, a causa di ragioni climatiche, culturali etc. sono molteplici e differenti, ovvero è forte la presenza di un tessuto di piccole imprese sia agricole sia alimentari, con la conseguente forte sussistenza di mercati «locali» chiamati a coesistere con quelli sempre più vasti.

Infatti, l'omogeneizzazione e la semplificazione delle caratteristiche da privilegiare già di per sé spingono inevitabilmente verso una contrazione dei *cultivar* da utilizzare e dei processi di lavorazione tecnologicamente differenziati;

d'altra parte, le produzioni che intendono sottrarsi a processi di industrializzazione o che non possono avventurarsi in produzione di massa per mercati molto vasti, inevitabilmente non sono in grado di competere dal punto di vista dei prezzi, per cui la loro stessa sopravvivenza, sia pure a livello di nicchia, finisce con il rendere inevitabile la partecipazione, ove possibile, a quel medesimo complesso di regole della qualità al fine di rinvenire nello stesso le ragioni della propria differenziazione.

In altri termini, il «sistema qualità», nella sua specifica funzione, che è quella di orientare le scelte del consumatore, opera in modo pervasivo.

Ciò avviene in una duplice direzione: da un lato la contrapposizione tra alimenti industrializzati ed alimenti c.d. tradizionali risulta in realtà tutta calata all'interno del sistema moderno della «qualità»; dall'altro, come si vedrà in prosieguo, quella che viene definita «tradizione» o «produzione tradizionale», giusto al fine di rimarcare caratteristiche distintive da contrapporre alle produzioni industrializzate in senso stretto, è ormai frutto anch'essa di una costruzione convenzionale (15) sicché, ad esempio, un effettivo dato che *ab origine* risultava territorialmente e storicamente circoscritto viene inevitabilmente modificato nel momento in cui la relativa produzione risulta orientata in vista dell'obiettivo di accrescere il consumo di massa: si pensi al lardo di colonnata che fino a pochi anni fa era del tutto sconosciuto in alcune regioni di Italia e che oggi, invece, si può trovare dappertutto, per via della diffusione su scala nazionale della tecnica di produzione c.d. «tradizionale»; come pure si consideri il caso dei c.d. formaggi di fossa etc.

Entro certi limiti, l'andare di moda di un prodotto, per di più in quanto tradizionale, inevitabilmente finisce con l'imporre, sia dal versante degli operatori sia da quello dei fruitori, l'osservanza e la conformazione ai paradigmi alla base del sistema moderno di commercializzazione, dei suoi codici linguistici e, dunque, della stessa standardizzazione per quanto parziale essa sia.

La produzione che voglia essere di massa richiede la fissazione di uno *standard* qualitativo che non solo incontri l'approvazione del pubblico, ma che sia in grado di essere mantenuto costante nel tempo, a dispetto delle inevitabili oscillazioni che, viceversa, possono registrarsi nei prodotti non soggetti ad una lavorazione «guidata», come tali da un lato dipendenti, nella relativa offerta, dalle fortune dell'annata, dall'altro suscettibili di presentare, di stagione in stagione, caratteristiche naturali ben diverse destinate a condizionarne il successo. Peraltro, l'esigenza per le imprese agro-alimentari di individuare uno *standard* accettabile ed accettato da parte dei consumatori e di rispettarlo nel tempo deriva dal fatto che, la «qualità» di un prodotto, soprattutto se si tratta di prodotti alimentari, deve fare sempre i conti costantemente con la possibile «delusione» del consumatore (16), il quale può subito porvi rimedio, modificando le proprie scelte di acquisto.

(13) La considerazione avanzata nel testo circa il ruolo strategico che la qualità assume nell'orientare l'offerta alimentare da parte delle imprese non intende certo negare che la qualità riflette anche istanze che traggono origine da scelte ed opzioni spontanee dei consumatori secondo una scala eterogenea di valori. Sulla base di indagini empiriche sono quattro i principali indirizzi che i consumatori europei assegnano alla qualità dei prodotti alimentari: uno legato ai sapori, l'altro alla salubrità, l'altro al carattere «naturale» del prodotto, l'ultimo legato alle «comodità» in termini di risparmio di tempo e di energie sia nella fase di acquisto e di conservazione sia nella fase di preparazione in cucina (sul punto si v. GRUNERT, *How Changes in Consumer Behaviour and Retailing Affect Competence Requirements for Food Producers and Processors*, in *ERS/USDA Workshop on Global Markets for High Value Food*, Washington, 14 febbraio 2003).

(14) Non può sottovalutarsi, del resto, che una volta superata la soglia quantitativa che per secoli ha tenuto l'umanità lontana dall'abbondanza, il cibo ha acquisito in pieno il valore simbolico anche di elemento di «diffe-

renziamento» sociale e di rappresentazione culturale: la «buona cucina», quale reazione anche alla massificazione dei consumi alimentari, ha acquisito anche una valenza «estetica» (sul punto si v. MIELE e MURDOCH, *The aestheticisation of food: taste, time, typicality*, cit.).

(15) Sia pure in riferimento ad un contesto più ampio, non può non richiamarsi il contributo offerto dagli storici: in particolare si v. HOISWABM (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Torino, 1989 ed in particolare il saggio ivi pubblicato di TREVOR ROPER, *La tradizione delle Highlands in Scozia*. Sulla reinvenzione della tradizione a proposito degli alimenti v. da ultima TREGAR, *From Stilton to Vimto: Using Food History to Re-Thing Typical Products in Rural Development*, in 43 *Sociologie rurales*, 2003, 91 ss.

(16) Sulla delusione del consumatore e sulle diverse reazioni secondo che si tratti di beni non durevoli, come quelli alimentari, o di beni durevoli, si v. le acute considerazioni di HIRSCHMAN, *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, 2003, 36 ss.

Del resto, la tendenziale omogeneizzazione dei processi produttivi allorché superino la soglia dell'autoconsumo e muovano verso un mercato di massa è alla base del quadro disciplinare che emerge a proposito della sfera di applicazione del reg. 178 del 2002 sulla sicurezza alimentare (17). Invero, in un'economia ormai complessivamente *market-oriented*, l'originaria contrapposizione tra mondi produttivi diversi (quello industriale in senso stretto e quello preindustriale ovvero artigianale) risulta progressivamente erosa e relativizzata. Infatti, per via di tale regolamento, in nome della sicurezza alimentare, tutte le attività produttive riguardanti il settore degli alimenti non destinati all'autoconsumo privato sono soggette alle medesime rigorose regole in materia di trasparenza e di governo dei rischi: di conseguenza, l'osservanza di tali regole implica, per ragioni di costi, adattamenti tecnologici, attuazione di economie di scala, etc. che vanno ad erodere proprio il margine di differenza tra la produzione «pienamente industrializzata» e quella c. d. «tradizionale», ossia quella basata sia su metodi, procedure, e tecnologie datati se non addirittura obsoleti, sia su sistemi di igienicità non sempre aggiornati (18).

Queste ultime considerazioni, mette conto sottolinearlo, continuano ad avere una loro ragion d'essere autonoma nonostante che le multinazionali, interessate al controllo del settore alimentare, da tempo adottino una strategia favorevole ad acquisire e, però, mantenere comunque in piedi strutture operative e relativi marchi che si collocano su posizioni differenziate lungo la scala della «qualità» delle produzioni, in relazione alle distinte fasce di consumatori presenti sul mercato (19).

Ad ogni modo, non va d'altra parte dimenticato che i processi di omogeneizzazione ed industrializzazione ben possono presentarsi, anzi si presentano, in termini diversi da paese a paese alla luce della storia e della presenza nei singoli territori di grandi e piccole aggregazioni e comunità. A ciò deve anche aggiungersi che l'epoca precisa in cui viviamo si caratterizza per un tendenziale spostamento dei processi di standardizzazione dei gusti e dei consumi a livello ormai sopranazionale, sulla spinta delle grandi imprese agro-alimentari.

Sicché è facile immediatamente comprendere l'ulteriore complessità dei livelli in cui finisce con l'articolarsi il tema della «qualità». Il ruolo e la funzione che la «qualità» assolve nell'ambito dei singoli sistemi agro-industriali ed il contenuto tecnico che a questa viene assegnata nei vari contesti disciplinari giustificano la presenza di soluzioni diverse: esemplare a questo riguardo può essere la stessa esperienza comunitaria che, in relazione appunto alle diversità delle discipline tecniche presenti nei diversi paesi membri, ha puntato innanzitutto sul principio del mutuo riconoscimento, nei limiti segnati dal rapporto tra gli artt. 28 e 30 del Trattato dell'Unione Europea (*ex artt. 30 e 36* nella vecchia numerazione), quale soluzione minima cui legare l'introduzione di una legislazione armonizzata o uniforme.

Peraltro, lo sviluppo su scala planetaria dell'industrie alimentari, anche nella fase della distribuzione, da un lato inevitabilmente accentua la standardizzazione dei criteri di selezione dei prodotti, dall'altro alimenta una vera propria competizione tra le «regole della qualità» che partecipano,

con rilevanza ovviamente crescente, alla strutturazione dei mercati internazionali: è sufficiente pensare all'esperienza, più precisamente, ai tanti nodi tuttora irrisolti emersi nell'ambito dell'organizzazione mondiale per il commercio.

In definitiva, a voler trarre una prima considerazione di fondo che è anche utile sul piano metodologico, può ben dirsi che la qualità «non rinvia ad un dato oggettivo storico, ad un ordine naturale, ma è una costruzione sociale contraddistinta dalla fluidità» (20) e, come tutte le costruzioni sociali, tanto più se chiamate a rispondere ad interessi concreti molte volte anche in contraddizione tra loro, coinvolge e chiama in causa il diritto.

Questa conclusione risulta tanto più vera ove si consideri che la relazione tra la «qualità» dei prodotti e la concorrenza tra le imprese non può che chiamare in causa sia il ruolo di strutturazione dei mercati che spetta al moderno diritto scritto, sia la stessa semplice funzione che a tale specifico riguardo si è inteso assegnare alla tutela del soggetto economico, il consumatore, le cui decisioni sono fondamentali in ordine agli esiti della competizione tra imprese operanti nel settore dell'alimentazione.

In definitiva, il sistema «qualità», originariamente promosso dalle imprese proprio al fine di differenziare i loro prodotti, si è andato sempre più giuridicizzando in quanto considerato come uno dei punti nevralgici di governo della corretta competizione tra le imprese in funzione anche della tutela finale del consumatore. In questa prospettiva, la tutela del consumatore – quale semplice arbitro nella competizione economica in quanto potenziale ovvero quale concreto acquirente-destinatario dei prodotti – si è intrecciata con quella tradizionalmente prevista per l'utilizzatore di alimenti: tutela, questa, di cui si è fatta da tempo paladina la società e che ha trovato ulteriore ragion d'essere per via degli accresciuti rischi legati all'impiego di tecnologie sempre più avanzate che possono rivelarsi fonti di nuovi e per certi versi imperscrutabili pericoli per la salute dell'uomo. Ciò è dipeso dalla progressiva consapevolezza circa il fatto che l'industrializzazione, per via dell'impiego di tecnologie sempre più sofisticate orientate alla standardizzazione, non opera solo nel senso di meglio controllare e «stabilizzare» i livelli di sicurezza e di salubrità dei prodotti.

Nell'altra accezione sopra richiamata, infatti, la «qualità» si lega proprio alla rinnovata consapevolezza circa i rischi per la salute dell'uomo derivanti dall'uso alimentare di taluni prodotti a causa sia di loro caratteristiche intrinseche, sia di quelle acquisite nel corso del processo produttivo: tutto ciò in conseguenza del ruolo contraddittorio che la «tecnica» svolge nell'economia moderna. Infatti, il progresso scientifico e tecnologico ha permesso di affinare molte tecniche produttive; di conseguenza, sono state in parte «smitizzate» la salubrità riconosciuta ad alcuni alimenti tradizionali ed alle rispettive tecniche di elaborazione nonché l'igienicità che si riteneva sussistere in alcune pratiche assai diffuse. Al tempo stesso, però, l'applicazione di sofisticatissime soluzioni tecnologiche nella produzione di alimenti, nel quadro anche di una competizione senza esclusione di colpi, ha contribuito ad elevare la soglia dei rischi per la salute a causa dell'impiego massiccio e crescente di prodotti chimici nelle diverse fasi della produzione e lavorazione dei pro-

(17) Su cui v. l'ampio commento a cura dell'Idaic pubblicato in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 114 ss.

(18) In altre parole, l'adozione di un sistema «costoso» di controllo e trasparenza in funzione della sicurezza alimentare non è privo di conseguenze in ordine all'articolazione del sistema agro-alimentare posto che, assai verosimilmente, può avere un impatto negativo sulle imprese agricole orientate alla vendita diretta dei loro prodotti ai consumatori finali, ossia sulle imprese che di solito operano su piccola scala e sono di piccole dimensioni.

(19) Sulla strategia delle grandi imprese volta ad allargare il loro portafoglio di marchi, senza sopprimere quelli acquisiti, piuttosto che ad ampliare la sfera operativa di quelli originariamente posseduti si v. per tutti WILKINSON, *The Final Food Industry and the Changing Face of the Global Agro-food System*, cit.

(20) Sulla configurazione della qualità in termini di costruzione sociale si è espresso assai di recente anche il CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, *Avis sur la notion del qualité*, Avis n. 36 del 26 marzo 2002; sul punto v. anche MIELE e MURDOCH, *The aestheticisation of food: taste, time, typicality*.

dotti ovvero di procedure nuove nella lavorazione dei prodotti agricoli e degli alimenti.

Il progresso non ha condotto solo alla rimozione di antichi mali, ma ha, a sua volta, dato origine a nuovi rischi legati all'utilizzazione di mezzi e ne ha prodotto ogni giorno di più sofisticati e di nuova elaborazione (si pensi ai coloranti, ai profumi che toccano ingredienti vegetali – ad es., il peperoncino – ovvero ingredienti animali – si pensi agli affumicati), con la conseguenza di rendere ancor più evidente l'intreccio che, in chiave dinamica, esiste tra il processo di individuazione e/o costruzione delle «caratteristiche» in senso ampio dei prodotti e quello destinato a fissare le soglie di salubrità e di sicurezza dei prodotti agricoli di base nonché dei prodotti alimentari ottenuti attraverso l'impiego dei primi.

Sotto questo profilo, non può negarsi che le condizioni ambientali, le diverse velocità con cui si è sviluppata l'economia industriale nei diversi paesi, lo stesso diverso rapporto simbolico con il cibo hanno condotto ad una articolata lettura della qualità nell'esperienza europea: mentre i paesi del nord hanno puntato l'attenzione sulle salubrità (*santé*) e sulla sicurezza (*sécurité*), nei paesi mediterranei si è dato rilievo al «sapore» (*satisfaction*) ed alla presentazione del prodotto (*service*), con la conseguenza che la «qualità» ha finito con l'abbracciare, sia pure con equilibri e priorità diversi, il complesso delle caratteristiche ora richiamate (21), le prime assunte come manifestazione di una «qualità generica», le seconde come manifestazione di «qualità specifiche» (22).

Sul piano strettamente giuridico, d'altro canto, l'intrecciarsi della «qualità» dei prodotti con la salubrità e sicurezza degli stessi, ossia con quelle caratteristiche che dovrebbero rilevare come semplici prerequisiti della stessa, è stato agevolato dal fatto che alla tradizionale configurazione della salubrità e sicurezza in termini di *public goods*, da mettere a disposizione di tutti attraverso l'imposizione di norme minime, si è aggiunta la consapevolezza circa il rilievo, anche qui in termini di *public goods*, da riconoscere a regolamentazioni proceduralmente orientate ad eliminare le asimmetrie informative di cui soffrono i consumatori, ossia quelle asimmetrie, sulle quali possono fondarsi comportamenti opportunistici o scorretti in ordine allo svolgimento della competizione economica tra le imprese. È in questa prospettiva, a titolo esemplificativo, che si collocano l'esperienza legislativa europea in materia di etichettature, nonché l'evoluzione degli interventi disciplinari orientati a governare giuridicamente la problematica relativa alle informazioni qualitative riguardanti i prodotti che, ove non disciplinate, potrebbero fornire indicazioni fuorvianti se non pericolose per i consumatori e con esiti distorsivi della corretta competizione: al riguardo, di particolare interesse è la recente proposta di regolamento COM (2003) 424 def. relativo alle «indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari» (23).

Non va dimenticato, d'altro canto, che tutto questo non è sufficiente ad elidere l'ordine di priorità che pur va individuato tra i due livelli di legislazione, nel senso che – come

emerge dall'esperienza comunitaria – il processo di standardizzazione delle regole tecniche di produzione – nella cui direzione muovono, in definitiva, il principio del mutuo riconoscimento e l'armonizzazione legislativa – soffre pur sempre il limite rappresentato dall'eventuale pregiudizio della salute: è in questa medesima direzione che opera il principio di salvaguardia previsto nel reg. 18/2000 in materia di ogni ovvero nel reg. 178/2002 a proposito della sicurezza alimentare.

2. - Il «sistema qualità» è originariamente nato all'interno del moderno mondo economico dell'alimentazione, sotto la spinta delle industrie alimentari che miravano appunto ad orientare le produzioni, monitorare i processi e diversificare i risultati, in relazione al mutare delle sfide legate alla competizione che si è andata sempre di più accentuando con l'avvento di un'economia *market oriented*. Non deve allora meravigliare se la riflessione teorica sulla qualità, la definizione delle sue varie facce abbiano trovato la loro collocazione fuori e prima di un'effettiva, consapevole quanto compiuta esperienza disciplinare che ha segnato la definitiva giuridizzazione del fenomeno.

Ne consegue che una ricognizione sistematica dei profili giuridici che la «qualità» oggi presenta ben può essere prospettata, attingendo ai modelli che sono stati elaborati a livello cognitivo pregiudiziale, al fine appunto di mettere a fuoco la qualità e fornire un quadro ordinato della molteplicità di piani su cui essa si articola.

Ebbene, un approccio emerso nella ricerca di *marketing* sulla *food quality*, ha suggerito la seguente tripartizione, fermo restando che la «qualità» comprende tanto dati «oggettivi» quanto dati «soggettivi» i quali risultano in ogni caso interrelati tra loro.

In virtù di questo indirizzo, si parla dunque di una *product oriented quality*, di una *process oriented quality* e, infine, di una *user oriented quality* (24): le prime due configurabili in termini oggettivi, l'ultima in termini soggettivi.

Con la prima, vale a dire la *product-oriented quality*, si fa riferimento alle proprietà fisiche dei prodotti, con specifico riferimento sia alle caratteristiche intrinseche dei prodotti, alla presenza ed alla relativa percentuale di sostanze madri (livello proteico, dei grassi, di glutine etc), sia ad alcune caratteristiche esteriori (colore, misura, integrità, calibro etc).

Con la seconda, vale a dire la *process-oriented quality*, si intende valutare la misura in cui le caratteristiche intrinseche presenti a livello della produzione di base risultino conservate a seguito della lavorazione e della trasformazione.

Con la terza, infine, la *user oriented quality*, si richiamano tutte quelle caratteristiche anche estrinseche che rispondono ad aspettative soggettive dei consumatori e che, in definitiva, contribuiscono in misura non lieve nell'orientare le preferenze circa i concreti atti di acquisto e di consumo.

Mentre le prime due possono certamente rilevare anche in termini di confronto di costi tra le imprese, al fine di verificare i livelli di efficienza e di opzioni tecnologiche adotta-

(21) L'articolazione della qualità fondata sulla 4 S è stata prospettata da MAINGUY, *Identification qualitative des denrées alimentaires*, in *Enjeux* n. 106 aprile 1990, 37 ss. in un breve saggio ampiamente utilizzato dalla letteratura giuridica e non: si v. PILLEBOUE, *Les produits agro-alimentaires de qualité: remarques sur leurs liens au territoire*, in *Sud-Ouest européen*, 1999, n. 6, 69 ss. e LORVELLEC, *Le droit face à la recherche de qualité des produits agricole set agroalimentaires*, in *Id*, *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, 2002, 258-59.

(22) Per questa distinzione si v. il documento elaborato dal CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, *Avis sur la Notion de qualité*, cit., 10 ss.

(23) La proposta di regolamento citata nel testo meriterebbe una analisi approfondita non foss'altro perché il passaggio da una disciplina soltanto

armonizzata ad una uniforme e la coerenza linguistica che si è inteso assicurare tra questo provvedimento destinato alla disciplina delle etichettature ed il più generale quadro contenuto nel reg. n. 178 del 2002 sulla sicurezza alimentare segnalano la crescente rilevanza del fenomeno e l'urgenza di una strutturazione avanzata del mercato degli alimenti che appunto sappia conciliare il perseguimento della sicurezza alimentare con la salvaguardia anche degli interessi economici del consumatore e, dunque, del funzionamento virtuoso della concorrenza: sul punto si v. *infra* nel testo.

(24) Per questo approccio si v. GRUNERT, *Food Quality: a Means-end Perspective*, in *6 Food Quality and Preference* 1995, 171 ss.; più di recente, BRUNSDØ, FJORD, GRUNERT, *Consumers' Food Choice and Quality Perception*, *Working paper* n. 77 ISSN 0907 2101, giugno 2002.

te, tutte e tre contribuiscono significativamente a dare spessore al giudizio qualitativo che muove le scelte del consumatore. Ed infatti, l'approccio in termini di *means-end*, ossia volto a valorizzare il legame tra mezzi e fini nell'elaborazione di strategie di *marketing*, ha da molto tempo rimarcato che esiste un legame assai stretto tra le caratteristiche complessive connotanti i singoli prodotti e le motivazioni che sono alla base delle scelte effettuate dai consumatori. Questi, infatti, percepiscono il valore del prodotto alimentare (sia esso prodotto agricolo puro e semplice, ovvero alimento a base agricola) nella misura in cui il consumo dello stesso comporti conseguenze rilevanti per lo stesso soggetto: conseguenze rilevanti, appunto, che a loro volta si riferiscono ad una variegata gamma di «valori», di ordine sociale, culturale e politico che in ultima analisi sfociano nell'autosoddisfazione dell'acquirente consumatore (25).

A titolo esemplificativo, secondo un modello fondato sulle tavole di corrispondenze, si può ben dire che un prodotto pubblicizzato come povero di grassi non comunica soltanto una specifica e concreta caratteristica oggettiva. A ben vedere, infatti, la scarsità di grassi viene generalmente associata ad una più generale caratteristica che è quella di contenere minori calorie; quest'ultima, a sua volta, in termini di conseguenza funzionale, si associa all'idea di una linea più magra; la quale, a sua volta, comporta come conseguenza psicosociale per l'utilizzatore l'essere più facilmente accettato dagli altri; e ciò rileva strumentalmente in termini di autostima che, infine, si traduce a sua volta in autostima (26).

Nei medesimi termini, ossia in relazione al «valore» attribuito ad alcune caratteristiche oggettive del prodotto e del processo di produzione, può presentarsi la fenomenologia che riguarda da un lato i prodotti c.d. biologici, dall'altro i c.d. *functional foods* ossia i prodotti che per componenti naturali o aggiunti svolgono un'azione preventiva in ordine all'insorgere di disturbi della salute ovvero un'azione benefica a tale riguardo.

L'approccio ora illustrato si colloca a ben vedere dal punto di vista delle politiche di *marketing* da adottare al fine di assicurare alla qualità il valore atteso in ordine alla diversificazione della domanda dei consumatori e delle relative scelte.

Un diverso approccio, questa volta orientato sul piano economico a verificare la gestione effettiva del sistema qualità, suggerisce una più netta distinzione tra *attributi qualitativi intrinseci* e *indicatori qualitativi estrinseci*, sulla base di criteri classificatori in parte non coincidenti con quelli analizzati in precedenza. Secondo questo altro indirizzo, gli attributi intrinseci della qualità comprendono una gamma di elementi non sempre tra loro omogenei: si parte dalla salubrità ed igiene in senso stretto, intese quale assenza di sostanze patogene ovvero di residui di pesticidi dannosi per la salute (per poi spingersi ad abbracciare sia i dati nutritivi in senso stretto, sia il sapore ovvero l'aspetto esteriore), sino a giungere a comprendere anche i processi per via dei quali si è pervenuti al conseguimento dello stesso (ad es. in termini di produzioni semplicemente rispettose dell'ambiente, ovvero ottenute secondo il metodo così detto biologico, o senza l'impiego di ogm etc.).

Viceversa, gli indicatori estrinseci sono quelli che appunto aggiungono dati estranei ulteriori: si pensi alla

tracciabilità del prodotto, ovvero ai molteplici segnali che derivano dal marchio, dal nome della catena distributiva, dalla pubblicità, dal tipo di confezionamento etc.

Questa seconda classificazione della qualità appare più adeguata a comprendere le modalità concrete di intervento del diritto, in quanto essa si rivela funzionale all'esigenza di mettere a fuoco in che misura la qualità sia conosciuta ed effettivamente utilizzata dai consumatori. In definitiva, è volta a fare chiarezza sulla diverse strategie con le quali fronteggiare le asimmetrie informative che ben possono intervenire e che, ove non corrette, potrebbero condurre ad un cattivo funzionamento del mercato.

In particolare, la distinzione ora richiamata si rivela più idonea a rendere evidente che la qualità dei prodotti, per certi aspetti, va trattata come un *public good* e, per altri, come un *private good*, sì da giustificare risposte organizzative ed istituzionali differenti, al di là degli interventi legislativi di ordine procedimentale ritenuti essenziali per la stessa strutturazione del mercato.

A titolo esemplificativo, la fissazione a livello legislativo di regole minime di sicurezza e igienicità ovvero di caratteristiche nel senso fatto proprio dalla *product oriented quality* dianzi segnalate, risponde ad una soluzione organizzativa che identifica questa porzione della qualità in termini di *public goods*, come tali destinati alla fruizione di tutti, senza la necessità che, all'atto del consumo, l'acquirente debba mettere in campo costose quanto impraticabili verifiche da attuare di volta in volta. Non è un caso, del resto, che la violazione delle regole riguardanti questi *public goods* veda scendere in campo disposizioni di tipo penalistico e contravvenzionale in relazione alla rilevanza negativa di ordine collettivo che siffatte violazioni possono determinare e, dunque, al primato che si vuole assicurare alla deterrenza, prima ancora che all'eliminazione dei danni prodotti.

Al tempo stesso, la regolamentazione delle informazioni da mettere a disposizione dei consumatori in ordine, ad esempio, ai contenuti nutrizionali del prodotto, alla sua modalità di realizzazione (si pensi ai prodotti biologici) etc. si è rivelata necessaria non solo per assicurare una corretta concorrenza tra le imprese, ma anche per ridurre i costi informativi dei consumatori e, in definitiva, dare trasparenza alle motivazioni che guidano la differenziata domanda di consumo.

In particolare, a proposito delle c.d. indicazioni nutrizionali al centro della proposta di reg. COM (2003) 424 def. è significativo osservare che il sistema della pubblicità ingannevole si è rivelato inadeguato a gestire in forma sistemica e sistematica la questione. D'altra parte, l'adozione di un sistema controllato e trasparente fondato su valutazioni scientifiche inevitabilmente ha richiesto ed evidenziato il collegamento assai stretto che sussiste tra le informazioni da veicolare al consumatore attraverso le etichette e l'individuazione su basi scientifiche delle caratteristiche intrinseche del prodotto. Ed, infatti, la proposta di regolamento se da una parte prevede un meccanismo autorizzatorio in ordine all'utilizzazione di indicazioni nutrizionali sulle etichette, dall'altra esige la predisposizione a cura di un'autorità istituzionale dei profili nutrizionali specifici che devono essere rispettati dagli alimenti o da talune loro categorie perché questi possano recare indicazioni nutrizionali o sulla salute, intendendo, per queste ultime,

(25) È il caso di osservare che queste qualità possono risultare molte volte del tutto sganciate dalla caratteristiche intrinseche, più specificatamente essere meramente ideologiche: si pensi, ad es., al consumo di carni provenienti da animali allevati secondo standard più rispettosi del loro benessere, ovvero dell'ambiente; ovvero alle più complesse motivazioni politico-ideologiche che spingono a favore del consumo di prodotti provenienti dal commercio c.d. equo e solidale: sullo sviluppo di queste tenden-

ze tra i consumatori si v. rispettivamente GILG e BATTERSHILL, *Quality farm food in Europe: a possibile alternative to the industrialised food market and to current agri-environmental policies*, in 23 *Food Policy*, 1998, 25 ss. e RENARD, *Fair trade: quality, market and conventions*, in 19 *J. Rural Studies*, 2003, 87 ss.

(26) Per l'esemplificazione prospettata nel testo si v. GRUNERT, *op. cit.*, 172.

quelle che si riferiscono alla esistenza di un rapporto tra una categoria di alimenti, ovvero di un alimento o uno dei suoi componenti, e la salute.

A differenza dei segnali ora illustrati, che appunto rilevano oggi come *public goods* da mettere a disposizione dei consumatori in quanto si fanno carico della tutela di interessi generali, il marchio, anche nella sua versione collettiva, costituisce pur sempre un'informazione di «natura privata» finalizzata a dare risalto a differenziazioni estrinseche (27).

3. - Le suggestioni offerte dai modelli interpretativi nati sul terreno della ricerca di *marketing* ovvero di politica del diritto più in generale si rivelano preziose nella misura in cui possono fornire chiave di lettura sia per «leggere ed interpretare» l'esperienza storica concreta con particolare riferimento a quella europea, sia per cogliere anche diacronicamente le tappe attraverso le quali il «sistema qualità» è andato strutturandosi a livello comunitario ed, in definitiva, coglierne le linee evolutive.

Senza qui ripercorrere l'analisi di una lunga stagione legislativa, va rammentato che alla base degli interventi di strutturazione delle varie organizzazioni di mercato, la legislazione comunitaria ha da lungo tempo collocato la disciplina tecnica volta ad individuare e selezionare le caratteristiche estrinseche dei prodotti, al fine appunto di fissare parametri unitari e standardizzati in ordine alle qualità dei prodotti dal punto di vista merceologico (di prima, di seconda scelta etc.).

A questo specifico riguardo, non vi è bisogno di fare riferimenti legislativi puntuali. È viceversa importante rimarcare che nel corso del tempo la fissazione di caratteristiche comuni di ordine merceologico, originariamente definite in maniera diversa, è stata a pieno titolo collocata nella disciplina della qualità. Non a caso, infatti, le regole riguardanti il calibro, il colore, la misura etc. sono assunte nella legislazione comunitaria ed in quella attuativa dei singoli paesi in termini di *norme comuni di qualità* che in quanto tali prescindono del tutto dal metodo di produzione utilizzato (si pensi ad es. all'agricoltura biologica ovvero a quella c.d. convenzionale). È sufficiente, a titolo esemplificativo, richiamare quanto previsto sia nei regolamenti in materia di ortofrutticoli, sia nel manuale delle procedure dei controlli di conformità predisposto dal nostro Ministero delle politiche agricole e forestali.

Infatti, come si legge nelle parole di apertura del manuale «il concetto di qualità merceologica è stato standardizzato a livello europeo attraverso l'adozione di regolamenti comunitari (c.d. norme di qualità) che definiscono i parametri merceologici da rispettare...» con la conseguenza che «per ciascun prodotto le norme di qualità valutano alcuni parametri esteriori, come ad esempio la forma, il colore, il calibro ed individuano le modalità di presentazione... le norme di qualità hanno il merito di aver standardizzato ed uniformato la qualità dei prodotti ortofrutticoli offerti. Ogni prodotto, quindi, può essere classificato a seconda delle sue specifiche caratteristiche attraverso un unico sistema a prescindere dal metodo di produzione utilizzato (agricoltura biologica, lotta integrata, etc.) e dall'eventuale denominazione di origine».

Una conferma dell'accezione che assume il termine qualità, come riassuntiva delle caratteristiche complessive

dei prodotti, si rinviene del resto nella direttiva n. 13 del 2000 riguardante il riavvicinamento delle legislazioni statuali concernenti l'etichettatura dei prodotti alimentari. Invero, l'art. 2 nell'enucleare gli scopi della direttiva, in particolare quello di evitare errori da parte del consumatore, a proposito delle caratteristiche del prodotto menziona «la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine e la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento» (28). A prima vista, «le qualità» appaiono collocate in una posizione diversa e distinta dalle altre caratteristiche. In realtà, se si esaminano le disposizioni che fissano le indicazioni obbligatorie relative alle caratteristiche elencate, «le qualità» come tali non emergono più. Ciò significa che, dal punto di vista adottato nella direttiva n. 13, le qualità coincidono con le caratteristiche intrinseche del prodotto. Del resto è in questa direzione che muove anche la proposta di regolamento relativo alle indicazioni nutrizionali proprio in quanto esse non possono che fare riferimento a caratteristiche intrinseche al prodotto.

A ben vedere, la disciplina ora richiamata, espressamente indirizzata ad abbracciare la *product oriented quality* convive con l'altra, di più recente generazione a livello comunitario, che ha inteso fissare proceduralmente i criteri giuridici in base a cui va fornita al consumatore una serie di informazioni che ben si collocano nella prospettiva dell'*user oriented quality*. Il riferimento è proprio a quell'approccio sopra richiamato, in cui la qualità abbraccia le caratteristiche estrinseche che fanno da contorno al prodotto nella sua materialità e che mirano a valorizzare il particolare legame che intercorre tra alcuni prodotti agricoli di base ovvero alimenti e specifiche realtà territoriali nonché peculiari modalità attraverso le quali si è svolta l'attività produttiva: caratteristiche estrinseche cui molte volte si legano, per quanto in maniera misteriosa, sapori del tutto originali.

La definitiva consacrazione, peraltro in termini del tutto consapevoli, di questa seconda importante accezione che assume la qualità (soprattutto nella misura in cui è attraverso di essa che si veicola e si dà corpo alla differenziazione dei prodotti alla base della moderna competizione nel sistema agro-alimentare) si può rinvenire nel recentissimo reg. 1783 del 29 settembre 2003 il quale ha apportato modifiche di non poco rilievo al reg. 1257 del 1999 in materia di sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA.

Infatti, dopo il capo VI del reg. 1257/99, avente ad oggetto le misure agro-alimentari, la recente riforma ha introdotto un nuovo capo VI *bis*, intitolato esplicitamente alla «qualità alimentare». Con tale nuovo capo vengono in primo luogo riassuntivamente richiamati tutti gli interventi disciplinari e le relative disposizioni che appunto strutturano i diversi sistemi di qualità da mettere a disposizione degli agricoltori.

In particolare, l'art. 24 *ter*, nell'individuare «i sistemi di qualità» verso i quali gli agricoltori possono indirizzarsi, fruendo così del sostegno comunitario, fornisce in definitiva una preziosa mappa dell'esperienza legislativa sin qui intervenuta. Il par. 2 del medesimo art. 24 *ter* richiama, nell'ordine, il reg. 2081 del 1992 sulle indicazioni geografiche e sulle denominazioni di origine; il reg. 2082, sempre del 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti; il reg. 2092 del 1991 relativo al metodo di produzione biologica ed, infine, il reg. 1493 /1999 concernente i vini di qualità.

(27) La distinzione prospettata nel testo è accolta anche nella letteratura d'oltralpe la quale distingue tra i segni di qualità *officiels* organizzati dallo Stato e quelli *non officiels* adottati dai privati tra cui rientrano appunto i marchi individuali o collettivi: sul punto v. il documento elaborato da CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, *Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine*

des produits agricoles set alimentaires, nationaux et communautaires, n. 45 del 30 ottobre 2003.

(28) La formula presente nell'art. 2 della direttiva è stata integralmente ripresa dall'art. 2 del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181 attuativo della direttiva comunitaria, articolo con il quale è stato riformulato l'art. 2 del previgente d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109.

In realtà, il par. 3 di quel medesimo art. 24 *ter* ammette anche la presenza di sistemi di qualità riconosciuti dagli Stati membri e ne fissa i requisiti indispensabili. In particolare, tale norma precisa che siffatti sistemi di qualità di fonte statale devono operare solo per segnalare che il prodotto presenti alcune specificità da ricondursi a precisi metodi di produzione che garantiscano: caratteristiche specifiche, compresi i processi di produzione; ovvero una qualità del prodotto significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante, degli animali o di tutela ambientale; un sistema che preveda specifiche di produzione vincolanti e soggette a verifica da un organismo di controllo indipendente; infine, sistemi aperti a tutti i produttori, trasparenti ed all'insegna della tracciabilità, con sbocchi di mercato attuali.

Nella prospettiva in cui attualmente la Comunità guarda al problema della qualità è indubbio che, ai fini della diversificazione dei prodotti, il rispetto delle norme obbligatorie miranti alla *product oriented quality* è da considerarsi quale piattaforma minima sulla quale deve collocarsi la questione relativa alla qualità *user oriented*.

A tale riguardo, il par. 4 dell'art. 24 *ter* ora richiamato chiarisce in modo netto che i sistemi il cui unico scopo fosse quello di fornire soltanto un controllo più severo del rispetto delle norme obbligatorie nell'ambito della normativa comunitaria o nazionale non rientra nei sistemi di qualità destinati dei sostegni.

Ebbene, se a questa considerazione aggiungiamo anche le indicazioni che discendono dal reg. n. 178/ 2002 sulla sicurezza, appare evidente che i prodotti c.d. tradizionali si collocano in una prospettiva decisamente ristretta. Infatti, il rispetto delle norme obbligatorie di igiene e sicurezza da una parte e l'osservanza delle prescrizioni previste nel reg. n. 178 dall'altra finiscono con il fissare due invalicabili linee entro cui tali prodotti possono venire commercializzati. In questo senso, il carattere «tradizionale» di alcuni alimenti diventa, per certi versi, una semplice variante alla morfologia con la quale, sul piano delle motivazioni del consumatore, si articola quella che nelle pagine precedenti è stata individuata come la *user oriented quality*.

A ben vedere, infatti, il d.m. 8 settembre 1999, n. 350 ha considerato come prodotti c.d. tradizionali, di cui all'art. 8 del d.lgs 30 aprile 1998, n. 173, quei prodotti agroalimentari le cui metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura risultano consolidate nel tempo, in particolare per un periodo di tempo non inferiore ai venticinque anni. Come è agevole osservare, i prodotti tradizionali non sono mai prodotti agricoli di base, ma esclusivamente prodotti sottoposti a lavorazione, conservazione e stagionatura secondo metodiche che si legano al singoli territori, solo in quanto «queste metodiche risultino praticate in maniera omogenea e secondo regole tradizionali e protratte nel tempo» (così l'art. 1). Ciò significa che i prodotti agricoli utilizzati per la loro elaborazione ben possono essere di provenienza esterna rispetto al territorio in cui si svolge la lavorazione.

4. - La consacrazione sul piano giuridico europeo di un approccio alla «qualità dei prodotti agricoli ed alimentari» destinata ad abbracciare sia la qualità «generica», che si riferisce alla loro igiene e sicurezza, sia la qualità «specificata», che riguarda tutte le altre fondamentali peculiarità idonee a differenziare i prodotti, costituisce una semplice premessa per una analisi sistemica del pianeta qualità.

Una volta individuata l'area tematica da prendere in considerazione, la ricostruzione deve comprendere sia i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione e nel governo della qualità e dei meccanismi che permettono la concreta cooperazione tra gli stessi, sia l'analisi delle tecniche giuridiche deputate alla disciplina dei vari pacchetti di informazione che sono destinate a raggiungere il consumatore finale e la ricostruzione del complesso degli strumenti sanzio-

natori di carattere civile, penale ed amministrativo finalizzati al tempo stesso a dare effettività alla tutela degli interessi dei consumatori nonché ad assicurare il rispetto della corretta concorrenza tra gli operatori economici coinvolti lungo la filiera agro-alimentare.

Anche a questo riguardo, la distinzione tra qualità «generiche» e qualità «specifiche» è alla base delle diverse soluzioni istituzionali. Infatti, a proposito delle qualità che si riferiscono alla igienicità ed alla sicurezza dei prodotti, è evidente che il relativo governo esige la predisposizione di soluzioni in grado di prevenire l'insorgenza di rischi piuttosto che la previsione di tecniche semplicemente privatistiche in funzione solo repressiva e risarcitoria. In particolare, la dimensione di massa che ben possono assumere i rischi per la salute dell'uomo legati alla produzione alimentare – l'episodio della vacca folle lo ha pienamente confermato – ha portato nella esperienza europea ad evidenziare i limiti di fondo dei rimedi fondati sulla sola responsabilità civile del produttore e sulla repressione penale, a favore dell'istituzione dell'autorità europea per la sicurezza alimentare (si v. il reg. n. 178 del 2002), ossia di un ambizioso e sofisticato meccanismo istituzionale sopranazionale chiamato a dialogare con la ricerca scientifica al fine di una efficace azione di prevenzione dei rischi legati alla produzione di beni destinati all'alimentazione umana.

Viceversa, a proposito delle qualità «specifiche», la tutela degli interessi economici del consumatore, in quanto acquirente, è affidata da un lato ai meccanismi individualistici di tutela contrattuale, dall'altro al complesso di rimedi, anche di natura collettiva, che mirano al rispetto della concorrenza e che intervengono anche per via dell'azione di soggetti istituzionali chiamati al governo del mercato.

Nonostante queste differenze, legate, del resto, alla diversa rilevanza degli interessi in gioco, l'intero sistema cui si è fin qui fatto riferimento appare chiaramente *market oriented*. In linea con lo sviluppo delle società moderne, esso trova nella domanda di massa del consumo finale e, in definitiva, nella protezione del consumatore, il suo motore e la sua stella polare. Ciò peraltro non impedisce che, ben al di là delle grandi distinzioni sopra richiamate (tra la qualità «generica» e la qualità «specificata»), intorno alla «qualità» si manifesti un rinnovato conflitto tra gli interessi degli operatori agricoli e quelli di cui sono portatori gli operatori commerciali presenti nella filiera agro-alimentare. Ed, inverso, la recente evoluzione della esperienza giuridica europea in ordine ai segni distintivi della «qualità», con riferimento tanto alla determinazione dei livelli di igiene e salubrità, quanto all'individuazione circa l'origine territoriale dei prodotti agricoli a base degli alimenti, permette di cogliere agevolmente i termini di questo conflitto, peraltro ancora in corso.

Infatti, mentre i produttori agricoli intendono orientare la qualità nel senso di dare rilievo alla «territorialità» del prodotto di base, ossia alla sua specifica provenienza, quale manifestazione emblematica di una di quelle differenziazioni culturalmente oggi premianti e fortemente avvertite dai consumatori, gli operatori commerciali, soprattutto le grandi strutture della trasformazione e della commercializzazione di massa di prodotti alimentari, considerano il riferimento alla territorialità un possibile veicolo di frammentazione dell'offerta, se non un freno addirittura, rispetto a politiche di espansione dei mercati di massa che richiederebbero, viceversa, produzioni standardizzate in grado di fronteggiare una domanda crescente su di un mercato senza frontiere e che si vuole essenzialmente interessata all'igienicità ed alla salubrità dei prodotti piuttosto che ad altre variabili qualitative riconducibili al «gusto» o al soddisfacimento di altre aspettative.

In definitiva, sia pure in termini schematici, può dunque affermarsi che, per quanto siano metodologicamente accomunati in direzione della valorizzazione delle aspettati-

ve dei consumatori finali, i soggetti economici che operano nell'ambito della filiera agro-alimentare sono portatori di interessi differenziati in ordine alla «qualità»: gli agricoltori, in coerenza con la loro specifica operatività territoriale, intendono salvaguardare e valorizzare le «origini» del prodotto; gli operatori commerciali puntano su criteri qualitativi di più ampia dimensione, ossia quelli generici, che risultano come tali delocalizzati.

Le considerazioni da ultimo svolte permettono di meglio mettere a fuoco la «diversità» di orizzonte in cui, attualmente, si colloca la questione relativa all'impiego di organismi geneticamente modificati in agricoltura al fine della produzione di alimenti.

In questo caso, infatti, l'intera filiera agro-alimentare, attualmente *market-oriented*, è chiamata a fare i conti con un indirizzo che: *a)* non solo è palesemente *product oriented*, nella misura in cui risponde alle esigenze strategiche dell'industria che produce sementi geneticamente modificate e che mira ad imporre la propria opzione operativa, ossia ad orientare il sistema agro-alimentare, a livello planetario, a favore dell'impiego di sementi geneticamente modificate; *b)* è fortemente caratterizzato da una struttura oligopolistica che, per di più, aspira a vedere riconosciuti in termini di esclusive brevettuali, le modificazioni genetiche conseguite nelle singole sementi; *c)* non è supportato da un quadro di conoscenze scientifiche sufficientemente approfondito in ordine alla «sicurezza» di alimenti contenenti ogm; *d)* è potenzialmente in grado di destabilizzare l'agricoltura «convenzionale», in presenza di forti dubbi circa l'effettiva possibilità di coesistenza «pacifica» tra coltivazioni ogm e le altre.

L'argomento, come è agevole osservare, va ben oltre la presente riflessione. E, tuttavia, non può mancare di sottolineare che nella produzione di alimenti, il superamento della soglia rappresentata dalla «natura», più esattamente dalle combinazioni che potrebbero comunque realizzarsi in natura, a favore di manipolazioni ottenute artificialmente a livello genetico, per di più sotto la spinta di interessi facenti riferimento alle sole industrie produttrici, introduce nella realtà socio-economica un dato nuovo che è in netto contrasto con gli indirizzi sin qui emersi nel sistema agro-alimentare.

Come si è più volte detto, il moderno sistema agro-alimentare, in linea con le tendenze presenti nell'intera economia, è *market-oriented*, ossia trova il suo fondamento nella domanda finale: in questo senso, deve fare i conti con il consumatore, in funzione della cui tutela come persona e come soggetto economico, sono stati introdotti sul piano giuridico meccanismi per dare trasparenza all'intera filiera agro-alimentare ed informazioni adeguate sull'offerta alimentare.

Lo sviluppo della produzione di sementi geneticamente modificate, su cui fondare quella alimentare, appare ispirato invece ad un modello *product-oriented* guidato dalle imprese multinazionali interessate che tendono ad imporre il proprio punto di vista, nonostante ed a dispetto delle opinioni dei consumatori finali: non è un caso che, nel confrontare le forme di sviluppo della produzione di ogm con quelle emerse a proposito dell'agricoltura c.d. biologica, si sia parlato, con indubbia causticità, di una «dittatura dell'offerta» contrapposta ad una «democrazia della domanda» (29).

Sotto questo profilo, il dibattito tuttora in corso negli USA (30) nonché il conflitto tra gli USA e l'Europa in riferimento tanto al problema relativo all'indicazione sulle etichette degli alimenti circa la presenza di ogm quanto alla moratoria decisa dall'Europa circa la commercializzazione di sementi a base di ogm, costituiscono una manifestazione emblematica della difficoltà di coesistenza tra il modello *market-oriented* su cui si è andato costruendo il «sistema qualità» oggi vigente ed il modello *product-oriented* cui si ispirano lo sviluppo e la diffusione degli organismi geneticamente modificati in agricoltura.

Per via dello scontro tra questi due modelli, sostanzialmente diversi, e di cui appare difficile individuare una coesistenza tranquilla, le tensioni sono destinate ad accrescersi sul piano quantitativo e qualitativo (31). Infatti, dal punto di vista dei produttori agricoli, le possibili tensioni non riguarderanno solo i rapporti a valle della produzione, ossia con le imprese alimentari, bensì quelli a monte con le imprese fornitrici delle sementi geneticamente modificate; soprattutto esse finiranno con lo svilupparsi tra gli stessi agricoltori coinvolti nei singoli territori nell'attività di coltivazione in relazioni ai rischi di contaminazione tra colture trasgeniche e colture tradizionali. Per non parlare, d'altro canto, degli interessi dei consumatori a che non siano alterati i livelli di salubrità e di sicurezza oggi assicurati dalla legislazione alimentare e che fanno parte integrante del sistema-qualità.

Come si è già osservato nella pagine introduttive, il problema della «qualità» è un problema storicamente determinato: come tale, non si sottrae alla dialettica dei rapporti sociali, dei conflitti economici. È indubbio, peraltro, che l'innovazione tecnologica contenuta nella manipolazione genetica alla base degli ogm ha una portata «epocale», come tale destinata ad incidere profondamente nella realtà socio-economica. Sarà il prossimo futuro, peraltro non lontano, a fornirci indicazioni più precise su questo nuovo orizzonte di tensioni e, in definitiva, a fare chiarezza sul significato da assegnare in concreto alla «qualità» dei prodotti agricoli e degli alimenti. □

(29) Il riferimento è alla relazione di WILKINSON, *Da dittatura da offerta a democrazia da domanda: o caso dos transgênicos e dos orgânicos*, negli Atti del X Congresso mondiale di sociologia rurale svoltosi a Rio de Janeiro dal 31 luglio a 5 agosto 2000, pubblicati poi in forma rivista con titolo *Genetically Modified Organisms, Organics and the Contested Construction of Demand in the Agrofood System*, in 10 *International Journal of*

Sociology of Agriculture and Food, 2002, fasc. 2, 3 ss.

(30) Sul punto si v. per tutti le sintetiche pagine di PHILLIPS e ISAAC, *Gmo Labeling: Threat or Opportunity?* in 1 *AgBioForum*, 1998, 25 ss.

(31) Sulla perdita di monoliticità del sistema agro-alimentare per via dell'introduzione degli ogm, v. le stimolanti riflessioni di WILKINSON, *op. ult. cit.*

L'attività agricola: regola del costruire

di FERDINANDO ALBISINNI

1. L'orientamento tradizionale. – 2. L'interpretazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici. – 3. Il controllo diffuso. – 4. L'interesse agricolo nella legge delega del 2001.

1. - «La classificazione agricola dell'area non ne impone un obbligo di utilizzazione in tal senso, consentendo piuttosto interventi edilizi di vario genere» – così ancora nel 1996 il Consiglio di Stato (1), confermando un proprio risalente insegnamento, per il quale «in sede di procedimento di formazione dei piani regolatori generali, il "verde agricolo" non è imposto in vista della salvaguardia di interessi agricoli, ma come mezzo di disciplina della utilizzazione urbanistica del territorio, al fine di evitare addensamenti edilizi o espansioni pregiudizievoli per un corretto insediamento umano su un territorio» (2); «la *ratio* dei piani regolatori generali che destinano ampie località a zona agricola non è già quella di dettare prescrizioni circa gli impieghi agricoli, ma piuttosto quella di garantire – attraverso la previsione di un'edificazione estremamente rada – la conservazione di ampi intervalli di verde» (3); «in sede di pianificazione urbanistica il verde agricolo non è tanto preordinato alla salvaguardia degli interessi dell'agricoltura, quanto invece ad evitare ulteriori insediamenti edilizi che possano risultare pregiudizievoli per il più conveniente equilibrio delle condizioni di vivibilità della popolazione» (4).

All'interno di questa consolidata prospettiva, è rimasto per lungo tempo prevalente un approccio per il quale, anche quando normate, «in pratica le zone agricole vengono considerate come zone di "riserva", o zone ad edificabilità urbana differita» (5), dichiaratamente sottordinate alle esigenze della corretta edificazione.

È sufficiente richiamare tali letture della disciplina urbanistica delle zone agricole, sin qui sempre confermate dal Consiglio di Stato, per cogliere i rilevanti elementi di novità della più recente giurisprudenza amministrativa.

Un dato va anzitutto sottolineato: la decisione del Consiglio di Stato del 15 gennaio 2003, che ha dato occasione di queste note (in questo fascicolo, p. 54) e quella resa nel

medesimo giudizio dal T.A.R. del Lazio, si segnalano, prima ancora che per il merito delle scelte, perché, con l'autorevolezza dei giudici di Palazzo Spada, segnano un'autentica svolta nella giurisprudenza amministrativa in materia.

Risale alla fine degli anni '70 l'avvio di un processo di riscrittura delle regole del costruire nelle zone agricole. A partire da quegli anni, ed in esito alla seconda regionalizzazione, indicazioni innovative sono venute da alcuni P.R.G. e dalla legislazione regionale (6), con l'attribuzione di rilievo nell'ambito della disciplina urbanistica alle esigenze dell'impresa agricola (7).

Questa azione riformatrice non ha tuttavia trovato conferma nella legislazione urbanistica nazionale, rimasta ancorata ad una logica quantitativa, che si esaurisce in limiti generalizzati di superficie minima e di indice di edificabilità (8), privi di specifico riferimento all'effettivo svolgimento di attività agricole (9); logica che non ha evitato la definitiva sottrazione alla destinazione agricola di larghe parti di territorio, destinate ad altri usi in assenza di qualunque scelta comparativa di allocazione, e che nel medesimo tempo ha finito per penalizzare l'impresa agricola, non consentendole di adeguare sollecitamente le proprie strutture edilizie alle mutate tecniche produttive.

A sua volta la giurisprudenza amministrativa, formatasi sulla legge urbanistica del 1942 e non sollecitata dalle successive leggi nazionali a modificare le proprie scelte, è rimasta a lungo orientata (ancora sul finire degli anni '90 – come già ricordato) secondo linee assai lontane da quelle indicate dalla nuova legislazione regionale, ed ha continuato a collocare l'edificazione nelle zone agricole all'interno di un modello di regolazione tradizionale, che nega qualunque autonomia rilevanza all'interesse produttivo agricolo; laddove veniva – se mai – accordata tutela ad un interesse ambientale, a lungo inteso come distinto e talvolta contrapposto a quello produttivo.

(1) Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 1996, n. 85, in *Foro amm.*, 1996, 125, che dichiara legittimo l'insediamento in zona agricola di una discarica di rifiuti, senza necessità di modifica della destinazione urbanistica dell'area; in senso conforme v. da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2001, n. 3178, in *Cons. St.*, 2001, 1316.

(2) Cons. Stato, Sez. V, 22 ottobre 1974, n. 680, in *Cons. St.*, 1974, I, 1204.

(3) Cons. Stato, Sez. IV, 18 ottobre 1974, n. 637, in *Cons. St.*, 1974, I, 1124.

(4) Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 1986, n. 268, in *Cons. St.*, 1986, I, 482.

(5) G. MORBIDELLI, *Edilizia rurale*, in *Diritto agrario*, a cura di A. CARROZZA, Milano, 1983, 339.

(6) Numerose leggi regionali, successivamente al d.p.r. 616/1977, sono intervenute a regolare la materia, sia con discipline di carattere generale che con discipline specificamente destinate alle zone agricole; fra le prime v. l.r. Piemonte 5 dicembre 1978, n. 56, l.r. Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47, l.p.a. Bolzano 24 novembre 1980, n. 34, l.r. Puglia 31 maggio 1980, n. 56, l.r. Campania 20 marzo 1982, n. 14; fra le seconde v. l.r. Veneto 13 settembre 1978, n. 58, l.r. Toscana 19 febbraio 1979 n. 10, l.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 93; in argomento v. G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, I, 58.

(7) Come hanno osservato già agli inizi degli anni '80 A. GERMANO-E.

ROOK BASILE, *Casa ed agricoltura: lo jus aedificandi nelle zone agricole quale potere di organizzazione dell'impresa agraria*, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, 343, commentando la legge del 1979 della Toscana sull'edificazione nelle zone agricole, va sottolineato lo «spostamento di prospettiva dall'art. 42 all'art. 41 Cost.» ed «il rilievo che il piano aziendale assume ai fini della concessione edilizia per nuove costruzioni sui fondi rustici (...) come segno dell'elevazione degli imprenditori agricoli a soggetti della programmazione del territorio, e quindi segno di dilatazione della loro libertà di iniziativa economica».

(8) Sono i limiti fissati con il d.m. n. 1444 del 1968, che, nel determinare gli *standards* urbanistici, ha individuato le zone territoriali omogenee, e fra queste la zona «E» destinata ad usi agricoli, con la previsione di un lotto minimo edificabile di almeno un ettaro e con un indice di edificabilità di 0,03 mc./mq.; in sostanza con misure difensive, che solo indirettamente mirano a proteggere il territorio agricolo da una non pianificata erosione a vantaggio di finalità non agricole.

(9) Per una ricostruzione della vicenda legislativa e giurisprudenziale v. P. URBANI, *Disciplina urbanistica e tutela delle zone agricole*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, II, 3; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995; alcune indicazioni nelle mie note *Regole del fare e parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività*, in questa *Riv.*, 2000, 293, e *Aree protette e sviluppo rurale: luoghi e regole d'impresa*, *ivi*, 2002, 546.

vo agricolo, secondo la fortunata (ma fuorviante) dicotomia «agricoltura-protezione agricoltura-produzione» (10).

Del resto, la perdurante adesione della giurisprudenza amministrativa alle risalenti categorie della disciplina urbanistica come regime di beni e non di attività, appare meno sorprendente ove si consideri che anche in dottrina le nuove scelte regionali per l'uso del territorio agricolo sono state inizialmente viste con sfavore da alcuni commentatori, che vi hanno individuato una lesione dei principi costituzionali in tema di proprietà e di eguaglianza (11).

In questo quadro, le innovative indicazioni di taluni piani regolatori e di talune regioni, quanto all'edificazione in zona agricola, sono state più volte sfavorevolmente scrutinate dai giudici amministrativi.

Così il Consiglio di Stato nel 1991 ha dichiarato illegittima la prescrizione del P.R.G. di S. Benedetto del Tronto, in forza della quale lo *ius aedificandi* era riservato ai soli proprietari coltivatori diretti, nonché agli affittuari e mezzadri che avevano acquisito il diritto di sostituirsi al proprietario nella esecuzione di opere oggetto della concessione, ritenendo che tale prescrizione si risolverebbe «in una non consentita discriminazione da parte dello strumento urbanistico del diritto alla concessione edilizia in base a qualità personali» (12).

Ed i Tribunali Amministrativi Regionali hanno in diverse occasioni sollevato questione di legittimità costituzionale delle richiamate leggi regionali, per lesione del canone di eguaglianza e del diritto di proprietà, nella misura in cui queste riservano la facoltà di costruire in zona rurale al solo agricoltore, negandola al semplice proprietario (13).

È stata pertanto chiamata ad intervenire nella vicenda evolutiva della disciplina la Corte costituzionale, che, dopo alcune pronunce che non avevano esplicitamente investito il profilo dell'antagonistica tutela fra interessi agricoli e non agricoli, con un'ordinanza del 16 maggio 1995 (14), ha confermato la legittimità delle scelte regionali, sulla base di una lettura delle disposizioni costituzionali in tema di proprietà terriera, che rinvia alle vocazioni produttive e dunque ad una dimensione d'impresa.

Il T.A.R. Lombardia aveva investito la Corte della questione di legittimità costituzionale della legge della regione Lombardia del 1980 (15), fra l'altro sotto il profilo dell'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., ritenendo irragionevole la discriminazione tra «la posizione di chi svolge l'attività agricola in modo professionale o principale rispetto a quella di chi non l'esercita», con conseguente censura delle disposizioni di tale legge, lì ove queste prevedono: «In tutte le aree destinate dagli strumenti urbanistici generali a zona agricola sono ammesse esclusivamente le opere realizzate in funzione della conduzione del fondo e destinate alle residenze dell'imprenditore agricolo e dei dipendenti dell'azienda, nonché alle attrezzature e infrastrutture produttive quali stalle, silos, serre, magazzini, locali per la lavorazione e la conservazione e vendita dei prodotti agricoli (...)», e lì ove riservano il rilascio della concessione edilizia ai soli «imprenditori agricoli singoli od associati» (16).

L'ordinanza del giudice delle leggi ha respinto l'argomento dei giudici amministrativi rimettenti, secondo cui sarebbero irrilevanti ai fini urbanistici «le concrete modalità di utiliz-

zazione dell'immobile», ed al contrario ha riconosciuto che la natura dell'attività (cui rinvia, nell'ordinanza, anche il richiamo allo *status* del soggetto imprenditore agricolo) assume portata decisiva per la legittimazione di discipline urbanistiche differenziate.

La Corte costituzionale ha così fatto propria un'ampia lettura dell'art. 44 Cost. (17), facendo rientrare nel «fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali» la scelta «diretta a limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli e a frenare il processo di erosione dello spazio destinato alle colture», espandendo l'area della tutela ben oltre i limiti aziendali, in una prospettiva comparativa di meritevolezza e di esplicita scelta tra beni protetti.

2. - Sgomberato il campo dalle ricorrenti censure di costituzionalità alle leggi regionali in argomento, restava però aperta la questione dell'interpretazione da assegnare agli strumenti urbanistici che individuano zone agricole, nei casi (ancora oggi largamente diffusi) di assenza di specifiche prescrizioni regionali quanto alla concreta utilizzabilità a scopi edilizi di tali aree.

Qui interviene, nel merito, la decisione del gennaio 2003 del Consiglio di Stato, che per un verso fa proprie per la prima volta, pur senza menzionarle espressamente, le indicazioni maturate nella legislazione regionale e nella richiamata giurisprudenza costituzionale, così segnando – come si è osservato – un'autentica svolta nella giurisprudenza amministrativa in materia; per altro verso, nella sua specifica competenza di giudice della legittimità dell'azione della P.A., disegna regole applicative degli strumenti urbanistici, che vanno ben oltre il caso deciso.

Il giudice amministrativo ribadisce la natura di flessibile strumento di governo del territorio assegnata al P.R.G., lì ove dichiara che il Comune legittimamente può fissare nel P.R.G., «in relazione alle specificità del proprio territorio» (18) prescrizioni più rigorose di quelle previste dalla legge regionale (così, nel caso di specie, può determinare in 15.000 mq, anziché 10.000 mq, il lotto minimo richiesto per la realizzazione in zona agricola di edifici con destinazione abitativa), e nel medesimo tempo attribuisce alla formula del piano regolatore «edifici necessari per la conduzione del fondo» un preciso contenuto, totalmente trascurato dal Comune in sede di rilascio della concessione edilizia.

Nella disciplina del costruire come articolata dal Consiglio di Stato, la previsione della destinazione dell'edificio ai fini della conduzione del fondo diventa una condizione di esercizio del potere comunale di rilascio della concessione edilizia, e conseguentemente si traduce in parametro di sindacato dell'opera della P.A.

Il ricorrente in appello aveva censurato la sentenza di primo grado, assumendo che «non era previsto alcun onere a carico dell'Amministrazione per l'accertamento dell'effettiva coltivazione del fondo; né vi era obbligo del richiedente la concessione di fornire gli elementi in ordine al rapporto di connessione con i fini agricoli».

Il Consiglio di Stato respinge la tesi del ricorrente, ed anzi proprio dalla mancata previsione di un lotto minimo per i fabbricati posti al servizio della conduzione del fondo, trae argomento per concludere: «La mancanza del lotto minimo si giusti-

(10) V., per ampia analisi del rapporto fra attività agricole e regime delle aree protette, E. CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, in questa Riv., 2001, 77.

(11) Cfr. per l'orientamento tradizionale, fortemente critico sulle nuove normative regionali, D. DE PETRIS, in *Le Regioni*, 1989, 938; posizione favorevole alle nuove discipline regionali è stata invece espressa sin dai primi scritti da G. MORBIDELLI, *op. ult. cit.*, e P. URBANI, *op. ult. cit.*

(12) Cons. Stato, Sez. V, 19 settembre 1991, n. 1168, in *Cons. St.*, 1991, I, 1336.

(13) Ulteriori indicazioni su questa pronuncia e sui precedenti rilevanti nella mia nota *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 201.

(14) In *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 214.

(15) L.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 93, «Norme in materia di edificazione nelle zone agricole».

(16) Artt. 2 e 3 l.r. Lombardia ult. cit.

(17) Si vedano le indicazioni degli studiosi che hanno sottolineato la novità dell'art. 44 Cost., per l'individuazione di differenziate strutture proprietarie, dinamicamente collegate all'impresa agricola, e tali da far ipotizzare «proprietà differenziate», sia verticalmente in funzione delle dimensioni, sia orizzontalmente in ragione dell'area geografica (montagna od altri luoghi) o delle forme di conduzione; v. per tutti S. RODOTÀ, *Art. 44, in Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1982; G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999; E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995.

(18) Così testualmente la motivazione.

fica proprio in relazione alla sussistenza di un'effettiva ed obiettiva connessione funzionale dell'opera da realizzare con le esigenze relative alla conduzione del fondo, e tale connessione doveva valutarsi in concreto tenendo conto da una parte delle caratteristiche dell'edificio da costruire e dall'altra delle esigenze agricole da soddisfare» (19).

Il sindacato sulle scelte comunali diventa penetrante: al Comune si chiede, per consentire l'edificare, di accertare l'effettivo svolgimento delle attività agricole, ed al proprietario si chiede di dimostrare, sul piano della tecnica agricola, le esigenze produttive da soddisfare.

La logica tradizionale, quantitativa, legata al solo rapporto tra superfici e volumi, è superata: non basta vincolare a fini edificatori una superficie cui corrisponde un'astratta volumetria ammissibile; occorre dimostrare l'unitaria destinazione di tutti i lotti a scopi produttivi agricoli, nell'ambito di un unico complesso aziendale, e la coerenza degli edifici previsti rispetto a tale complesso aziendale.

L'assenza di limiti generali ed uniformi, in termini sia di superficie che di indice di edificabilità, per la realizzazione di edifici destinati a scopi produttivi agricoli, si traduce in un regime del costruire nelle campagne, connotato da elementi opposti rispetto a quelli che caratterizzavano la logica difensiva del d.m. del 1968. Se quella disciplina nei fatti non ha sin qui evitato la sottrazione all'effettiva destinazione agricola di innumerevoli lotti di un ettaro ciascuno e nel contempo ha penalizzato l'impresa agricola, il sistema quale oggi disegnato dal Consiglio di Stato preclude la destinazione edificatoria del lotto in assenza di effettiva attività agricola anche laddove si tratti di lotto di dimensioni ben superiori all'ettaro, e consente invece all'impresa agricola di dotarsi delle strutture edilizie ad essa concretamente necessarie, a prescindere dalla dimensione del lotto disponibile.

La generica prescrizione del P.R.G. circa la destinazione degli edifici ai fini della conduzione del fondo acquista – nella prospettazione accolta dal giudice amministrativo – significati precisi, sul piano sia dei contenuti che del procedimento.

Per via giudiziale si costruisce un quadro di regole, che assegna all'attività produttiva agricola carattere di effettiva misura del costruire, pur in assenza di espresse disposizioni

in tal senso nella legge regionale all'epoca vigente (20), ed in assenza di prescrizioni procedurali nello strumento urbanistico applicabile.

La sentenza – tanto più siccome pronunciata con l'auto-revolezza del giudice amministrativo di appello – assume un valore di integrazione della generale disciplina in tema di costruzioni nelle zone agricole, e quanto al Lazio prefigura disposizioni di merito e di istruttoria solo successivamente introdotte (21), suonando come una sorta di anticipato favorevole scrutinio per la generalizzata introduzione di un sistema di regole sostanziali e procedurali, intese a subordinare alle esigenze della produzione agricola la liceità del costruire in zone urbanisticamente qualificate come agricole, non più intese come disponibili per le più diverse utilizzazioni ma riconosciute portatrici di un preciso e dichiarato interesse.

3. - Gli esiti complessivi della pronuncia del Consiglio di Stato appaiono ancor più rilevanti ove si consideri il profilo della legittimazione a ricorrere, che caratterizza anch'esso in modo determinante la decisione del 2003.

In questo caso il tema del regime edilizio delle zone agricole non è stato portato innanzi al giudicante dall'abituale conflitto fra il proprietario, che richiede la concessione edilizia, ed il Comune, cui spetta il potere di concessione e di controllo.

Il confronto non è fra soggetto pubblico e soggetto privato proprietario del bene, ma fra soggetti portatori di interessi differenziati all'uso (privato, ma con evidenti conseguenze di ordine generale, ed in questo senso di rilievo pubblico) del bene terra.

Ricorrente è un terzo, che insorge contro il Comune che ha rilasciato la concessione edilizia e contro il proprietario del terreno che in forza di tale concessione ha avviato la costruzione. Lamenta il ricorrente l'illegittimità della concessione, in ragione della carenza del requisito dell'effettiva destinazione dell'edificio alle esigenze della conduzione agricola, e così agisce per garantire il mantenimento di effettiva destinazione agricola ad aree urbanisticamente classificate come tali.

Il Comune, soggetto pubblico cui spetterebbe il compito di garantire il rispetto delle destinazioni d'uso, rilascia la con-

(19) Così la motivazione.

(20) Si trattava della l.r. Lazio 6 luglio 1977, n. 24, «Disciplina urbanistico - edilizia nei comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvato e nei comuni i cui strumenti urbanistici generali sono stati approvati prima dell'entrata in vigore del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Misure di salvaguardia».

(21) Si veda la l.r. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38, «Norme sul governo del territorio», nel testo vigente come modificato con l.r. Lazio 4 settembre 2000, n. 38, che fra l'altro prevede:

«Art. 54 (Trasformazioni urbanistiche in zona agricola) - 1. Fatto salvo quanto previsto dalle leggi regionali 6 ottobre 1997, n. 29 e successive modificazioni, 10 novembre 1997, n. 36 e 6 luglio 1998, n. 24 e successive modificazioni, nelle zone agricole è vietata:

a) ogni attività comportante una trasformazione dell'uso del suolo diverso dalla sua utilizzazione per la produzione vegetale o l'allevamento animale e per la valorizzazione dei relativi prodotti, nonché dalle attività connesse e compatibili;

b) ogni lottizzazione a scopo edilizio;

c) l'apertura di strade interpoderali che non siano strettamente necessarie per l'utilizzazione agricola e forestale del suolo»;

«Art. 57 (Piani di utilizzazione aziendale) 1. Per le zone agricole, gli imprenditori agricoli a titolo principale singoli od associati, possono presentare al comune un piano di utilizzazione aziendale che, previa indicazione dei risultati aziendali che si intendono conseguire, evidenzia l'utilizzazione delle costruzioni esistenti e la indispensabilità delle nuove costruzioni.

2. Il piano di utilizzazione aziendale è sottoscritto da un dottore agronomo forestale, o da un perito agrario, debitamente abilitato, nei limiti delle rispettive competenze professionali, ed è sottoposto al preventivo parere dal competente organo della provincia, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a) della l.r. 14/1999. Tale parere, se negativo, è vincolante e consiste:

a) nella verifica dei presupposti agronomici e/o forestali;

b) nella verifica degli aspetti paesistico-ambientali ed idrogeologici;

c) nella verifica di coerenza e di compatibilità con i piani sovraordinati generali e di settore.

3. Il piano di cui al comma 1 deve contenere:

a) una descrizione dello stato attuale dell'azienda;

b) una descrizione degli interventi programmati per lo svolgimento dell'attività agricola e delle attività connesse, nonché degli altri interventi previsti per la tutela e la valorizzazione ambientale;

c) l'individuazione dei fabbricati esistenti e l'individuazione dei fabbricati presenti nell'azienda ritenuti non più rispondenti alle finalità economiche e strutturali descritte dal programma;

d) una descrizione dettagliata degli interventi edilizi necessari a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dell'imprenditore agricolo, nonché al potenziamento delle strutture produttive con l'indicazione dei fabbricati da realizzare e dei terreni agricoli collegati agli stessi;

e) la definizione dei tempi e delle fasi di realizzazione del programma stesso.

4. L'approvazione del piano di cui al comma 1 da parte del comune, costituisce condizione preliminare per il rilascio delle concessioni od autorizzazioni edilizie. La realizzazione del piano è garantita da un'apposita convenzione che, oltre a quanto previsto dall'articolo 76, stabilisca in particolare l'obbligo per il richiedente di:

a) effettuare gli interventi previsti dal programma, in relazione ai quali è richiesta la realizzazione di nuove costruzioni rurali;

b) non modificare la destinazione d'uso agricola delle costruzioni esistenti o recuperare necessarie allo svolgimento delle attività agricole e di quelle connesse per il periodo di validità del piano;

c) non modificare la destinazione d'uso agricola delle nuove costruzioni rurali eventualmente da realizzare, per almeno dieci anni dall'ultimazione della costruzione;

d) non alienare separatamente dalle costruzioni il fondo alla cui capacità produttiva sono riferite le costruzioni stesse;

e) asservire le edificazioni ai terreni alla cui capacità produttiva esse si riferiscono.

5. Il vincolo di destinazione d'uso di cui al comma 4, lettere b) e c) è trascritto a cura e spesa del beneficiario presso la competente conservatoria dei registri immobiliari».

cessione edilizia senza curarsi di indagare in alcun modo l'effettivo svolgimento dell'attività agricola, rivelandosi inadeguato (ed addirittura non interessato) ai compiti di tutela del territorio ad esso assegnati.

L'inerzia del Comune non sorprende. Sono note le ragioni, legate all'esigenza di acquisire il consenso degli elettori, che nei fatti – secondo diffuse esperienze – inducono molti enti locali ad una ridotta attenzione per quelli che gli economisti designano come beni pubblici immateriali, ivi inclusi la qualità del territorio e dell'ambiente e la prevenzione di un consumo immotivato ed irreversibile del bene terra (22).

Innanzitutto all'inerzia del Comune, e ancor più innanzi all'attivo coinvolgimento dell'ente locale nel consumo del territorio a fini non agricoli, il ruolo di custode della destinazione agricola viene assunto da un privato, terzo rispetto alla vicenda amministrativa, privo di diritti immediatamente incidenti sul lotto in discorso, ma portatore di un interesse, anche giuridicamente tutelato.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha da tempo riconosciuto legittimazione ad impugnare la licenza edilizia a chiunque si trovi in una condizione di «stabile collegamento con la zona edificata, senza necessità di dimostrare alcun danno particolare» (23).

Applicare tali principi al regime della destinazione agricola del territorio importa esiti analoghi a quelli che già si erano prodotti in riferimento alla tutela ambientale, e che avevano consentito di individuare l'ambiente come bene immateriale unitario suscettibile di tutela in sede giudiziaria, già prima della legge n. 349 del 1986; sicché proprio la riconosciuta azionabilità in sede giudiziaria aveva assicurato «l'inserimento dell'ambiente nell'alveo delle situazioni giuridiche soggettive», sollecitando «l'interprete ad intenderlo come bene giuridico» (24).

Giova sottolineare che, come la vicenda decisa nel 2003 dal Consiglio di Stato, anche la richiamata controversia decisa nel 1995 dalla Corte costituzionale in tema di costruzioni edilizie in zona agricola ai sensi della legge regione Lombardia (25), era stata originata dall'iniziativa giudiziaria di un terzo contro il rilascio di una concessione edilizia a non agricoltore in zona agricola.

Anche in quel caso il conflitto non era tra Comune e proprietario del fondo, ma tra questi due soggetti da un lato, ed un terzo ad essi contrapposto, insorto contro la realizzazione di ulteriori edifici in zone rurali in assenza di collegamento con attività produttive agricole.

Ne emerge, con evidenza, come responsabile del consumo (per sua natura irreversibile) di territorio agricolo sia non solo l'abusivismo, ma anche (ed in talune zone soprattutto) il comportamento degli enti locali, abituati a considerare privo di rilievo l'interesse agricolo nelle scelte di localizzazione e realizzazione edilizia.

Per converso, riconoscere a terzi legittimazione ad agire giudizialmente a tutela della destinazione agricola significa chiamare anzitutto gli agricoltori, siccome diretti portatori dell'interesse agricolo, ad esercitare un controllo diffuso sulle scelte concrete di governo del territorio (26).

Anche sotto questo profilo, la sentenza in commento si rivela tappa importante nella costruzione di un diritto «per l'agricoltura», oltre che «dell'agricoltura» (27).

La Corte costituzionale nel 1995 ha riconosciuto l'interesse agricolo quale interesse rilevante nelle scelte urbanistiche non solo perché tutelato dalle leggi regionali, ma ancor prima perché rinvenibile nella stessa carta costituzionale, così individuando un interesse che può essere azionato giudizialmente per sindacare le scelte dei soggetti locali di governo, anche nelle aree e regioni che non hanno adottato normative specifiche per l'edificazione in zone agricole.

Il Consiglio di Stato con la decisione del 2003, procedendo lungo il medesimo percorso, segna un passo ulteriore nella direzione di un «diritto del territorio agricolo» (28), lì ove richiede alla P.A. di accertare «in concreto», anche in assenza di prescrizioni di legge regionale in tal senso, le caratteristiche dell'attività agricola, come condizione necessaria ed essenziale per consentire l'edificazione, ed ammette i terzi a «sindacare tale accertamento» anche in assenza di situazioni soggettive direttamente inerenti il lotto investito dalla costruzione (29).

Ne risulta un dichiarato legame tra agricoltura ed uso del territorio, non soltanto sotto il profilo dell'edificare in zona agricola come potestà riservata all'impresa agricola, ma anche come subordinazione del costruire ad un diffuso sindacato del coltivare.

Ogni agricoltore della zona può esercitare tale sindacato, ed anche in questo senso lo *jus colendi* si manifesta come regola dello *jus aedificandi* in zona agricola, siccome il secondo può operare soltanto nel rispetto (e come espressione) del primo.

Il diritto dell'impresa agricola si propone come formula sintetica, a designare il complesso di facoltà e poteri, che in un nuovo quadro di regole, ne compongono lo statuto, non quale semplice esonero dalle regole dell'impresa commerciale, ma piuttosto come affermazione di potestà e responsabilità (ad esempio quanto al confronto comparativo di interessi nell'edificare) in ragione dei compiti assegnati all'agricoltura.

4. - Un'ultima considerazione di interesse per l'agrarista: in un dialogo fra fonti, che ha più volte connotato il diritto dell'agricoltura, il Consiglio di Stato, così come ha prefigurato discipline legislative, sostanziali e procedurali, introdotte dalla regione Lazio solo in epoca successiva ai fatti di causa (30), altrettanto sembra assumere a fondamento della propria decisione, pur senza nominarle, le più recenti normative introdotte nel settore agricolo.

(22) È sufficiente richiamare in proposito il conflitto che ha visto vivacemente contrapposti gli enti locali e le autorità di gestione dei parchi e delle aree protette, su cui v. da ultimo *Un'utopia istituzionale: le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, in Atti del Convegno di Macerata dell'8-9 novembre 2001, a cura di C.A. GRAZIANI, Milano, 2002. Sotto un diverso, ma comparabile, profilo, giova ricordare che i grandi negoziati internazionali, da Rio de Janeiro a Kyoto, hanno definitivamente chiarito come ad un'utilizzazione sostenibile delle risorse naturali sia interessato (con conseguente legittimazione a partecipare alle scelte di regolazione) un ambito di comunità ben più ampio di quello localizzato all'interno delle risorse medesime.

(23) Cons. Stato, Sez. V, 2 marzo 1994, n. 120, in *Foro it.*, 1995, III, c. 346 e nota di richiami ivi.

(24) Così A. GERMANO, *Le tecniche giuridiche di tutela dell'ambiente: l'esperienza italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 148, 155 e 166, sulla base di una rilettura delle norme in tema di tutela ambientale, dei soggetti destinatari di tali norme, e dei meccanismi anche giuridici di controllo diffuso.

(25) Corte cost. ordinanza 16 maggio 1995, v. *supra* nota 14.

(26) Così legittimando – a me pare – anche le organizzazioni degli agricoltori all'azione giudiziale a tutela dell'interesse dei loro associati alla corretta gestione del territorio agricolo.

(27) In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare alla

mia nota *Appunti per un progetto di semplificazione delle regole in agricoltura e nell'agroalimentare*, in questa Riv., 1998, 523.

(28) Trovano conferma le suggestive anticipazioni proposte da Antonio Carrozza, già negli anni '70, lì ove designava le possibili linee evolutive di un diritto agrario come «diritto del territorio agricolo»: «Oggi l'attenzione sembra concentrarsi sulla nozione di diritto del territorio e sul complesso oggetto della sua disciplina: orbene, non v'è difficoltà a presentare il nuovo diritto agrario – senza per questo rinunciare ad affermarne la tipicità – come l'insieme delle norme afferenti a quella porzione del territorio che, nell'ambito della generale pianificazione, riceve una destinazione all'uso agricolo. Viene in tal modo a profilarsi un'altra possibile definizione del diritto agrario, che si intona all'interesse crescente per i problemi di governo del territorio e dell'ambiente, giudicati assorbenti rispetto ai problemi della riforma delle strutture produttive aziendali» – A. CARROZZA, *L'autonomia del diritto agrario*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, 37, 52.

(29) È significativo che sia nel ricorso in appello del proprietario che intendeva costruire, sia nella motivazione della sentenza di appello, non si dedichi alcuno spazio alla questione della legittimazione al giudizio del ricorrente in primo grado, legittimazione assunta come pacifica e scontata, senza necessità di indicare in ipotesi alcuna specifica relazione con il lotto che si intende edificare.

(30) V. *supra* nota 21.

Come già ricordato, la disciplina urbanistica nazionale non ha sin qui assegnato specifico rilievo all'interesse agricolo nelle scelte di urbanizzazione e di allocazione di interventi edilizi. Alcune sparse indicazioni in tal senso possono essere – se mai – tratte da normative di impianto e di occasione non urbanistica, ma agricola, quali la legge quadro sull'agriturismo, la legge sulle zone di prevalente interesse ambientale, e la nuova legge sulle comunità montane (31).

Da ultimo, peraltro, queste indicazioni, sinora isolate ed asistematiche, hanno trovato significativa e generalizzata conferma in sede nazionale nella legislazione di riforma della disciplina dell'agricoltura.

Nel 2001 – come è noto – la legge per l'apertura e la regolazione dei mercati (32) ha fra l'altro attribuito al governo la delega per l'emanazione di decreti legislativi di orientamento e modernizzazione nei settori dell'agricoltura, forestale, della pesca e dell'acquacoltura (33).

Con specifico riferimento al «territorio agricolo», i temi ad esso connessi (e quelli della relazione con l'agricoltura e con l'impresa agricola) sono largamente presenti negli enunciati della legge delega, con un percorso che si articola, fra l'altro, attraverso:

– l'attenzione alle «vocazioni produttive del territorio», cui viene assegnato l'attributo di generale canone per le scelte di «sostegno e sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari», atteso che queste devono operare «secondo» tali vocazioni (34);

– il riconoscimento di una generalizzata relazione fra attività produttive in agricoltura e «tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale» (35);

– il favore per «lo sviluppo dell'ambiente rurale», con un dichiarato privilegio sotto il profilo soggettivo per le iniziative dell'imprenditoria locale, come tali legate al proprio territorio, ed una specifica attenzione sotto il profilo obiettivo per le iniziative di gestione e di tutela ambientale e paesaggistica (36);

– l'individuazione, fra gli obiettivi e insieme fra gli strumenti dell'azione legislativa così intrapresa, della «cura e manutenzione dell'ambiente rurale» (37) e della «conservazione della destinazione agricola dei terreni» (38).

Sono state in altra sede rilevate talune inadeguatezze della legge delega n. 57/2001 e dei decreti delegati, quanto alla piena consapevolezza degli snodi, attraverso i quali si qualifica e costruisce l'identità-relazione agricoltura-territorio. Nel medesimo tempo si è però osservato, già sulla base di una prima lettura (39), che talune disarmonie degli enunciati perdono rilievo ed interesse innanzi alla forte ed esplicita introduzione nell'ordinamento di un principio unificante, capace di organizzare il territorio secondo una dichiarata gerarchia di interessi: quello del rispetto delle «vocazioni produttive del territorio» (40) e del favore per «la conservazione (...) della destinazione agricola dei terreni» (41).

Introdurre la norma secondo cui il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari, viene promosso «secondo le vocazioni produttive del territorio» (42), vuol dire – secondo l'ipotesi così formulata – attribuire alla destinazione agricola rilievo giuridico ed azionabilità.

Le vocazioni del territorio diventano un canone chiamato a guidare le scelte d'uso, in una comparazione tra plurimi interessi riconosciuti, esplicitamente comprendente l'interesse alla «produzione agricola», nei suoi aspetti anche economici e sociali (43), con aspetti di novità anche maggiori ove si consideri l'ampia definizione di attività agricola quale risultante dal nuovo testo dell'art. 2135 c.c. e dalle più recenti disposizioni comunitarie (44).

In esito all'emanazione della legge n. 57 del 2001 – si era dunque concluso – il territorio agricolo è identità dichiarata, e la vocazione produttiva è valore.

Questa conclusione era rafforzata dalla natura della legge delega, quale riconosciuta dalla Corte costituzionale, come atto normativo che possiede «tutte le valenze tipiche delle norme legislative (come, ad esempio, quella di poter essere utilizzate, a fini interpretativi, da qualsiasi organo o soggetto chiamato a dare applicazione alle leggi)» (45).

Sicché – secondo l'ipotesi interpretativa così proposta – si può partire dalle novità della legge delega, muovendo dalla valorizzazione delle «vocazioni produttive del territorio» come generale canone delle scelte, ed assumendone quanto di nuovo questa introduce in un disegno complessivo dell'ordinamento, quale parte di un diritto che non è più soltanto «dell'agricoltura», ma «per l'agricoltura», e non si limita a dettare regole dell'attività agricola o dell'impresa agricola, ma incide sulla normazione di altre aree e settori, di fonte statale come di fonte regionale, dando rilievo a interessi e valori, sinora largamente trascurati al di fuori dell'ambito disciplinare loro proprio (46).

D'altro canto, nell'attuale assetto delle competenze legislative, quale risulta dal testo vigente dell'art. 117 cost. (47), il governo del territorio è materia di legislazione concorrente, rispetto alla quale le disposizioni della legge delega del 2001, in tema di vocazioni produttive del territorio e di destinazione agricola dei terreni, possono essere assunte come dichiarative dei principi fondamentali nella materia, come tali riservate al legislatore statale e vincolanti per il legislatore regionale.

Con la sentenza del Consiglio di Stato del gennaio 2003 – sembra di poter dire – questa conclusione riceve l'autorevole sigillo dei giudici dell'azione amministrativa: il canone di effettiva e verificabile coerenza con la destinazione agricola dei terreni e con l'attività agricola è dichiarato disciplina di immediata e diretta applicazione, azionabile anche giudizialmente, nei rapporti fra privati e dei privati con la pubblica amministrazione. □

(31) Si tratta, rispettivamente, della l. 5 dicembre 1985, n. 730, della l. 8 agosto 1985, n. 431, e della l. 31 gennaio 1994, n. 97.

(32) Legge 5 marzo 2001, n. 57.

(33) Delega tradottasi - come è noto - nei tre decreti legislativi del 18 maggio 2001, n. 226, «Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura»; n. 227, «Orientamento e modernizzazione del settore forestale», e n. 228, «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo»; v. il numero speciale di questa Riv., 2001, n. 9-10; il *Commentario*, diretto da L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 668; i numeri speciali della *Riv. dir. agr.*, 2001 n. 4, e 2002, n. 2-3.

(34) Art. 7, comma 3, lett. a).

(35) Ivi.

(36) Art. 7, comma 3, lett. b).

(37) Art. 7, comma 3, lett. b).

(38) Art. 8, comma 1, lett. e).

(39) In argomento, sia consentito rinviare alla mia nota *Il territorio nel prodotto e nel mercato. Regole e principi nella legislazione di orientamento, in Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Atti del Convegno di Macerata del 21 settembre 2001, a cura di F. ADORNATO, Milano, 2002, 49.

(40) Art. 7, comma 3, lett. a).

(41) Art. 8, comma 1, lett. e).

(42) Art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega.

(43) V. art. 7, comma 3, lett. a) della legge delega, che individua fra le finalità quella di «promuovere (...) lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura».

(44) Sicché, come osservato da E. CASADEI, *La nozione di frutto nell'impresa agricola*, in questa Riv., 2003, 133, occorre procedere ad una rilettura della stessa nozione di frutto in agricoltura, in esito alle nuove discipline nazionali ed europee.

(45) Corte cost., sentenza 4 maggio 1990, n. 224, in *Foro it.*, 1991, I, c. 2024.

(46) Per ulteriori indicazioni su tale ipotesi di lettura, sia consentito rinviare al mio commento *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in questa Riv., 2001, 565.

(47) Come modificato dalla legge cost. n.3 del 18 ottobre 2001, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»; sugli esiti della riforma quanto alla materia agricoltura, non più espressamente menzionata nel nuovo testo, v. A. GERMANÒ, *La materia agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003.

Breve lettura del «decreto discariche» tra profili autorizzatori e assetto del territorio

di MARCO FABRIZIO

Sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2003 è stato pubblicato il d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, recante «Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti».

Già nel sistema delineato dal «decreto Ronchi», attuativo com'è noto di tre direttive in materia di rifiuti, rifiuti pericolosi e imballaggi, il ricorso allo smaltimento di rifiuti in discarica veniva considerata un'ipotesi residuale, da disincentivare rispetto a quella che il legislatore del 1997 considerava l'ipotesi preferibile della «(...) corretta gestione dei rifiuti (...)», e cioè il recupero di rifiuti che le autorità avrebbero dovuto perseguire favorendo «(...) la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti (...)» attraverso: *a*) il reimpiego ed il riciclaggio; *b*) le altre forme di recupero per ottenere materia prima dai rifiuti; *c*) l'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi; *d*) l'utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia (art. 4, c. 1, d.lgs. n. 22/1997).

Al di là dei risultati che cercano di essere ottenuti oggi attraverso il primo degli strumenti indicati, cioè il reimpiego e riciclaggio di materiale, sarebbe meglio non approfondire quanto sia stato fatto in questi anni per favorire il mercato dei materiali recuperati ovvero per incentivare l'utilizzazione principale di rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia, lì dove le «(...) autorità competenti ed i produttori (di rifiuti) – avrebbero dovuto promuovere – analisi dei cicli di vita dei prodotti, eco-bilanci, informazioni e tutte le altre iniziative utili» e le «(...) autorità competenti – avrebbero dovuto promuovere e stipulare – accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati al fine di favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti, con particolare riferimento al reimpiego di materie prime e di prodotti ottenuti dalla raccolta differenziata con la possibilità di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi nel rispetto delle norme comunitarie ed il ricorso a strumenti economici» (art. 4, commi 3 e 4, cit.).

Purtroppo, al di là dei buoni propositi, è noto come lo smaltimento in discarica continui ad essere la soluzione privilegiata per la gestione dei rifiuti. Pur vero è che l'art. 5 del «decreto Ronchi» aveva previsto in tal senso come lo «(...) smaltimento dei rifiuti – dovesse avvenire – in condizioni di sicu-

rezza e – tale da costituire – la fase residuale della gestione dei rifiuti» e che «(...) lo smaltimento dei rifiuti – dovesse essere attuato – con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti di smaltimento, – in grado di tener conto – delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi». Ciò al conosciuto fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali; permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti; utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica (art. 5, commi 2 e 4, d.lgs. n. 22/1997). In ultima istanza il medesimo legislatore del 1997 aveva inteso definire la questione attraverso tre disposizioni programmatiche, a tenore delle quali: *a*) a partire dal 1° gennaio 1999 la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di incenerimento può essere autorizzata solo a condizione che il relativo processo di combustione venga accompagnato da recupero energetico con una quota minima di trasformazione del potere calorifico dei rifiuti in energia utile, calcolata su base annuale, stabilita con apposite norme tecniche (favore per la termodistruzione con recupero di energia); *b*) dal 1° gennaio 1999 è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali o internazionali esistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 22/1997 (principio dell'autosufficienza regionale nella gestione dei rifiuti urbani non pericolosi); *c*) dal 1° gennaio 2000 è consentito smaltire in discarica solo i rifiuti inerti, i rifiuti individuati da specifiche norme tecniche ed i rifiuti che residuano dalle operazioni di riciclaggio, di recupero e di smaltimento di cui ai punti D2, D8, D9, D10 e D11 di cui all'allegato B, salvo deroga attraverso apposite autorizzazioni regionali e nel rispetto di apposite prescrizioni tecniche e delle norme vigenti in materia. Sappiamo come tale termine reiteratamente prorogato (1) risulti recentemente spirato e, nel contempo, vanificato da una serie di ordinanze o delibere regionali (2) legittimanti, fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2003 in oggetto, lo smaltimento in discarica anche di tutte le altre tipologie di rifiuti. Il medesimo d.lgs. n. 36/2003 ha, da ultimo,

(1) Il termine contenuto nel presente art. 5, comma 6, d.lgs. n. 22/1997 è stato differito fino all'adozione delle norme tecniche di cui agli articoli 5 e 18 del d.lgs. 22/1997, in virtù dell'art. 1, d.l. 16 luglio 2001, n. 286 con decorrenza dal 17 luglio 2001 e, comunque, non oltre un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto medesimo, avvenuta con l. 20 agosto 2001, n. 335 (in *G.U.* n. 164 del 16 luglio 2001). Pertanto lo stesso risulta spirato in data 22 agosto 2002. Il d.lgs. n. 36/2003 ha, infine, definitivamente abrogato, tra l'altro, il comma 6 dell'art. 5, d.lgs. 22/1997, in questione.

(2) Tra le altre: «Ordinanza contingibile e urgente ex art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 relativa alla prosecuzione delle attività di smaltimento in discarica controllata», in *B.U.R.* Emilia Romagna, n. 124 del 4 settembre 2002; «Autorizzazione ai sensi dell'art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 22/1997 relativa alla prosecuzione delle attività di smaltimento dei rifiuti in discariche già in esercizio», in *B.U.R.* Friuli-Venezia Giulia, n. 36 del 4 settembre 2002; «Autorizzazione ai sensi dell'art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 22/1997 relativa alla prosecuzione delle attività di smaltimento dei rifiuti in discariche già in esercizio», in *B.U.R.* Lombardia, n. 37 del 9 settembre 2002; «Ordinanza contingibile e urgente ex art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 per la prosecuzione delle attività di smaltimento in

discarica dei rifiuti», in *B.U.R.* Molise, n. 20 del 16 settembre 2002; «Autorizzazione ai sensi dell'art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 22/1997 alla prosecuzione delle attività di smaltimento dei rifiuti in discariche già in esercizio», in *B.U.R.* Sardegna, n. 27 del 16 settembre 2002; «D.lgs. n. 22/1997, art. 5, c. 6, come modificato, per ultimo, dalla l. 20 agosto 2001, n. 335: scadenza del 22 agosto 2002 per il conferimento in discarica dei rifiuti tal quali. Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997», in *B.U.R.* Toscana, n. 36 del 4 settembre 2002; «D.lgs. n. 22/1997, art. 5, c. 6, come modificato, per ultimo, dalla l. 20 agosto 2001, n. 335: scadenza del 22 agosto 2002 per il conferimento in discarica dei rifiuti tal quali. Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997», in *B.U.R.* Umbria, n. 39 del 4 settembre 2002; «Ordinanza contingibile e urgente concernente lo stoccaggio dei rifiuti in discariche di prima categoria», in *B.U.R.* Trentino Alto Adige, n. 37 del 3 settembre 2002; «Proseguimento delle attività di smaltimento in discarica dei rifiuti», in *B.U.R.* Valle d'Aosta, n. 40 del 10 settembre 2002; «D.lgs. n. 22/1997, art. 5, c. 6. Ordinanza tesa a consentire la prosecuzione dello smaltimento dei rifiuti in tutte le discariche autorizzate del Veneto in deroga all'art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 22/1997 in vista della scadenza del termine del 22 agosto 2002», in *B.U.R.* Veneto, n. 93 del 17 settembre 2002.

definitivamente abrogato l'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 22/1997, contenente la scadenza in questione, sopra indicata con la lett. c).

In tale contesto si inserisce, dunque, il decreto legislativo n. 36/2003.

Innanzitutto esso colma l'importante vuoto normativo venutosi a creare in virtù dello spirare del suddetto termine sino al quale risultava legittimo, in forza dell'art. 5 del d.lgs. n. 22/1997, lo smaltimento in discarica, come da ultimo «tampinato» dai menzionati provvedimenti emergenziali emanati dalle singole autorità regionali.

Il d.lgs. n. 36/2003 dà attuazione nel nostro Paese alla paritetica normativa europea, codificata dalla direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti. Prima di entrare in una sintetica lettura della nuova disciplina preme, innanzitutto, dare conto della tipicità del regime applicativo del d.lgs. n. 36/2003, come accennato da un'autorevole commentatore forse frutto di svista o affrettata rilettura del testo definitivo (3). In effetti il decreto in questione si caratterizza già rispetto all'impostazione tipica di tutte le leggi ambientali innovative di determinati settori, dove la nuova disciplina traccia sempre uno spartiacque tra il pregresso ed il nuovo (4), concedendosi alle attività preesistenti all'entrata in vigore della legge un lasso di tempo per l'adeguamento e richiedendosi, fin dall'entrata in vigore del provvedimento, l'applicazione del medesimo soltanto per esercitare le attività «nuove» rispetto all'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Al contrario, curiosamente il decreto in questione dopo, aver concesso un congruo lasso di tempo per l'adeguamento delle discariche già autorizzate alla data della sua entrata in vigore, le quali potranno continuare a ricevere i rifiuti per cui sono state (già) autorizzate fino al 16 luglio 2005, rivolgendosi alle «nuove» discariche rispetto alla sua entrata in vigore, fissa, analogamente, al 16 luglio 2005 il termine fino al quale le medesime potranno ricevere, in osservanza della precedente disciplina tecnica *ex* delibera del 27 luglio 1984, la tipologia di rifiuti per la quale erano state effettivamente concepite. Nelle «nuove» discariche per rifiuti inerti potranno, cioè, confluire i rifiuti precedentemente avviati a discarica di seconda categoria, tipo A, secondo la classificazione operata dalla citata delibera del decreto, e cioè sfidri di materiali da costruzione e materiali da demolizioni, costruzioni e scavi, materiali ceramici cotti, vetri, rocce e materiali litoidi; nelle «nuove» discariche per rifiuti non pericolosi, potranno essere avviati i rifiuti precedentemente indirizzati alle discariche di prima categoria e di tipo B, rifiuti sia speciali che tossico nocivi, nella terminologia di cui alla delibera medesima, e a determinate condizioni; nelle discariche per rifiuti pericolosi potranno, infine, essere indirizzati i rifiuti precedentemente avviati alle discariche di seconda categoria, tipo C, e terza categoria, e cioè rifiuti speciali e tossico nocivi *ex* deliberazione del 27 luglio 1984, a determinate condizioni. Ne emerge, in sostanza, un quadro in forza del quale anche le nuove discariche che andranno ad essere localizzate ed autorizzate successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2003, dovranno, bensì, adeguarsi alla nuova disciplina solo a far data dal 16 luglio 2005.

Al contrario, l'unico adempimento vigente «da subito» a carico dei gestori delle discariche già autorizzate all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2003 consiste nell'obbligo di presentare entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, e cioè entro il 27 settembre 2003, all'autorità competente, un Piano di adeguamento della discarica

alle previsioni della nuova disciplina (art. 17, c. 3, d.lgs. citato). Sostanzialmente dovrà essere elaborato un «crono-programma» relativo all'adeguamento alla nuova disciplina, con identificazione del relativo termine ultimo fissato al 16 luglio 2009, termine finale all'uopo identificato dall'art. 17, c. 4, d.lgs. n. 36/2003.

Premesso quanto sopra, il nuovo decreto si struttura in diciassette articoli e due allegati recanti, rispettivamente, «Criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica» (allegato I) e «Piani di gestione operativa, di ripristino ambientale, di gestione post-operativa, di sorveglianza e controllo finanziario» (allegato II). Scorrendo l'articolato, tra le definizioni di cui all'art. 2, rileva, soprattutto quella di «discarica», intendendo come tale l'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione di rifiuti adibita a smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno. Sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento e smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno» [art. 2, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 36/2003]. La definizione risulta particolarmente importante e si apprezza sotto vari profili: dalla conferma del termine annuale quale elemento «sintomatico» al superamento del quale un mero deposito temporaneo a norma dell'art. 6, c. 1, lett. m), d.lgs. n. 22/1997, diviene, indubbiamente, una discarica, alla sottrazione alla definizione medesima degli «impianti» recettori intermedi di rifiuti, in attesa di trasporto in impianto di recupero, trattamento o smaltimento. L'esempio tipico potrebbe essere quello di accumulo di acque reflue in vasche di decantazione aziendale in attesa dell'asporto in qualità di rifiuti allo stato liquido. Dei dubbi, peraltro, sorgono a seguito della legittimazione di tali accumuli di rifiuti presso meri «impianti», non sussistendo un'ulteriore definizione in tal senso (restando all'esempio sopra indicato, è dubbio, cioè, se una vasca di decantazione, funzionale ad un impianto di depurazione possa considerarsi impianto a sua volta, soccorrendo, se del caso, la disciplina delle pertinenze di cui all'art. 818 c.c.) (5).

Altra definizione di rilievo contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 36/2003, in precedenza sconosciuta al legislatore italiano, è quella di «trattamento» intendendo come tale tutti «(...) i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza». La definizione rileverebbe viepiù al fine della lettura della definizione di «disfarsi» *ex* art. 14, d.l. n. 138/2002, convertito in legge n. 178/2002, necessaria al fine di comprendere la nozione di rifiuto *ex* art. 6, c. 1, lett. a), del d.lgs. n. 22/1997 (6).

Da un punto di vista oggettivo la nuova disciplina si applica a tutte le discariche, secondo la definizione sopra riportata, eccezion fatta per le operazioni di spandimento sul suolo di fanghi (la c.d. «fertirrigazione»), l'impiego di rifiuti inerti in lavori di accrescimento o ricostruzione e riempimento al fine di costruzione nelle discariche, al deposito di fanghi di dragaggi presso corsi d'acqua da cui sono stati dragati e al deposito di fanghi non pericolosi nelle acque superficiali [art. 3, c. 2, lett. a), b) e c), d.lgs. n. 36/2003]. La nuova disciplina non si appli-

(3) In tal senso G. AMENDOLA, *Discariche: senza correzioni «ufficiali» sanzioni e regime transitorio poco chiari*, in *Guida al diritto*, n. 21/2003, 98-99.

(4) Basti pensare alla differente disciplina conosciuta dal d.p.r. n. 203/1988 in materia di emissioni in atmosfera da impianti industriali con il differente regime delineato dall'art. 6, per gli «impianti nuovi», all'entrata in vigore del d.p.r. n. 203/1988 (principio della previa autorizzazione per la realizzazione ed esercizio dell'impianto), e dall'art. 12, d.p.r. citato, per gli «impianti esistenti» all'entrata in vigore del d.p.r. (secondo la miglior dottrina con un mero onere di domanda entro il termine perentorio fissato dalla legge e possibilità di esercitare l'impianto anche in assenza della successiva autorizzazione - principio del silenzio assenso). O vedasi anche il differente regime previsto dal d.lgs. n. 152/1999 circa l'inquinamento delle acque, con un analogo differente regime da un lato per gli «scarichi esistenti» all'entrata in vigore del d.lgs., con onere di adeguamento alla nuova disci-

plina entro tre anni dall'entrata in vigore della legge (art. 62, c. 11, primo periodo, d.lgs. citato) ed onere di presentazione di una nuova domanda di autorizzazione (a carico degli «scarichi esistenti ed autorizzati») non oltre quattro anni dall'entrata in vigore del decreto (art. 62, c. 11, ultimo per.), e dall'altro la mera soggezione per gli «scarichi nuovi» rispetto all'entrata in vigore del decreto, all'ordinario regime autorizzatorio, preventivo all'esercizio di qualsiasi scarico *ex* art. 45, c. 1, d.lgs. citato.

(5) Com'è noto a norma dell'art. 818, c. 1, c.c., gli atti e i rapporti giuridici che hanno per oggetto la cosa principale comprendono anche le pertinenze, qualora non sia diversamente disposto; in base all'art. 817, c.c., sono, poi, pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra.

(6) Sul punto può leggersi il nostro *Brevi note sulla natura delle «terre e rocce da scavo»* in questa Riv., 2002, 674-76.

ca, altresì, al deposito di terra non inquinata ai sensi del d.m. n. 471/1999, o di rifiuti inerti non pericolosi derivanti dalla prospezione ed estrazione, dal trattamento e dallo stoccaggio di minerali, nonché dall'esercizio di cave, rilevando in tal senso il regime delle esclusioni dalla disciplina dei rifiuti ex art. 8, d.lgs. n. 22/1997.

Semplificando al massimo in relazione al contenuto del decreto è possibile distinguere tra «*disposizioni tecniche*», quali quelle relative alle tipologie di discariche e rifiuti in essi ammissibili, «*disposizioni amministrative*», relative alla disciplina relativa al contenuto della domanda di autorizzazione, alle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione e contenuto della medesima, e «*disposizioni relative alla gestione*» della discarica.

Sotto il «profilo tecnico» il decreto distingue tra tre categorie di discarica: per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi. Premessa una lista nera di rifiuti per i quali vige un divieto generale di conferimento in discarica (7), rileva un generale principio di previo trattamento dei rifiuti al fine di essere collocati in discarica (art. 7, c. 1). Tale divieto non si applica ai rifiuti inerti il cui trattamento non sia tecnicamente fattibile e ai rifiuti il cui trattamento non contribuisce al raggiungimento delle finalità perseguite dal d.lgs. n. 36/2003 (art. 1, d.lgs. medesimo), riducendo la quantità dei rifiuti o i rischi per la salute umana e l'ambiente, e non risulta indispensabile ai fini del rispetto dei limiti fissati dalla normativa vigente. Le finalità coincidono con quelle a suo tempo già previste dall'art. 2 del «decreto Ronchi», considerandosi l'attività di gestione dei rifiuti un'attività di pubblico interesse improntata al fine di «(...) assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi» (art. 2, c. 1, d.lgs. n. 22/1997, come richiamato dall'art. 1, d.lgs. n. 36/2003). In tal senso si inserisce la nuova disciplina sulle discariche, emanata al fine dichiarato di stabilire «(...) requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti tesi a prevenire o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque sotterranee, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica» (art. 1, c. 1, d.lgs. n. 36/2003).

In ragione della tipologia di discarica la nuova disciplina prevede come nelle discariche per rifiuti inerti potrà essere conferita esclusivamente l'omonima tipologia di rifiuti, conforme ai criteri di legge; nelle discariche di rifiuti non pericolosi potranno confluire i rifiuti urbani, i rifiuti non pericolosi di qualsiasi altra origine purché in grado di soddisfare i criteri di ammissione all'uso previsti dall'anch'essa recente normativa tecnica di cui al d.m. 13 marzo 2003 (8), e i rifiuti pericolosi stabili e non reattivi conformi ai citati criteri di ammissione; nelle discariche di rifiuti pericolosi potranno, infine, recapitare i rifiuti pericolosi parimenti conformi alla normativa tecnica in tema di assimilabilità. Come accennato, l'allegato I reca i preziosi «Criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica», descrivendo, per ciascuna tipologia di impianti, le regole in materia di ubicazione, di protezione del terreno e delle acque (*standard* minimi della barriera geologica e controllo superficiale finale), di controllo delle acque (prevedendosi, come sotto il tenore della delibera del 27 luglio 1984, l'adozione di tutte le misure adeguate per limitare la quantità di acqua di ori-

gine meteorica che penetra nel corpo della discarica), di stabilità geo-morfologica della discarica, di barriere (oggi anche con l'obbligo di adottare barriere perimetrali arboree autoctone), di gestione del percolato (con obbligo di trattamento e limiti al confinamento del concentrato in discarica – *sub* autorizzazione espressa), e di controllo del gas di captazione. Sotto l'ultimo profilo rileva, tra l'altro, un generale obiettivo di «(...) non far percepire la presenza della discarica al di fuori di una ristretta fascia di rispetto» (II c.p.v., punto 2.5, allegato I, d.lgs. n. 36/2003), senza indicazione alcuna circa l'ampiezza della medesima in relazione alla presenza *in loco* di abitazioni isolate o meno. Quanto alle «modalità e criteri di coltivazione» per le discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi rileva il divieto di discarica di rifiuti polverulenti o finemente suddivisi soggetti a dispersione eolica, salvo idonei dispositivi di contenimento, il decreto reca un obbligo di deposito per strati compatti si da non realizzare pendenze superiori del 30 per cento, la conduzione per strati sovrapposti e compattati, la limitata esposizione agli agenti atmosferici ed il proseguimento in modo da garantire il naturale deflusso delle acque meteoriche al di fuori dell'area destinata al conferimento dei rifiuti, l'obbligo di copertura giornaliera con adeguati materiali e quello di stoccaggio separato di diverse tipologie di rifiuti tra loro incompatibili (punto 2.10, allegato II, d.lgs. n. 36/2003).

Sotto il «profilo autorizzatorio» la nuova disciplina introduce tre articoli, dall'8 al 10, che si vanno ad aggiungere alla già testata normativa prevista dagli articoli 27 e 28 del d.lgs. n. 22/1997, si ricorderà, rispettivamente dedicati all'approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti (art. 27) e all'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero (art. 28). Per la costruzione e l'esercizio di una discarica l'art. 8 del d.lgs. n. 36/2003 richiede, ora, una serie di informazioni rilevanti quale contenuto minimo della domanda di autorizzazione medesima. Si va dall'indicazione dell'identità del richiedente e del gestore, se diversi, alla descrizione della tipologia e quantitativi di rifiuti da smaltire (con indicazione del relativo codice CER), alla descrizione del sito, dettagliata delle caratteristiche idrogeologiche, geologiche e geotecniche, fino all'indicazione delle metodologie adottate per prevenire l'inquinamento, all'indicazione del funzionamento e caratteristiche degli impianti prescelti, alla presentazione del Piano di gestione operativa della discarica, a quello di gestione post-operativa, al piano di sorveglianza e controllo, al piano di ripristino ambientale e al piano finanziario relativo ai costi di realizzazione e di gestione. L'inserimento dell'obbligo di elaborare i suddetti Piani è un aspetto di particolare novità ed interesse. Il «Piano di gestione operativa» è quello che dovrà individuare le modalità e le procedure necessarie a garantire che le attività operative della discarica vengano condotte in conformità con i principi, le modalità e le prescrizioni del d.lgs. n. 36/2003 e conformemente alle prescrizioni autorizzatorie. Per altro non è chiaro come potrà prevedersi in fase di richiesta di autorizzazione il rispetto delle prescrizioni che saranno contenute nel successivo medesimo provvedimento abilitativo. Il Piano in questione dovrà prevedere, tra l'altro, le modalità di conferimento dei rifiuti, le procedure di accettazione dei rifiuti, le modalità e criteri per il deposito in celle, i criteri di riempimento e chiusura delle celle, la procedura di chiusura ed il piano di intervento per condizioni straordinarie (allagamenti, incendi,

(7) A norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 36/2003 è vietato conferire in discarica: rifiuti allo stato liquido; rifiuti classificati come esplosivi, comburenti e infiammabili, ai sensi dell'allegato I al d.lgs. n. 22/1997; rifiuti che contengono una o più sostanze corrosive classificate come R35 in concentrazione totale uguale o superiore all'1 per cento; rifiuti che contengono una o più sostanze corrosive classificate come R34 in concentrazione totale maggiore del 5 per cento; rifiuti sanitari a rischio infettivo – categoria H) ex allegato I, d.lgs. n. 22/1997; rifiuti che rientrano nella ctg. 14, allegato G1 al d.lgs. n. 22/1997; rifiuti della produzione dei principi attivi dei biocidi ex d.lgs. n. 174/2000 e per prodotti fitosanitari ex d.lgs. n. 194/1995; materiale specifico a rischio ex d.m. 29/9/2000 e materiali ad alto rischio ex d.lgs. n. 508/1992, comprese le proteine animali e i grassi fusi da essi derivati; rifiuti contenenti o contaminati da PCB in quantità superiori a 50 ppm; rifiuti

contenenti o contaminati da furani in quantità superiore a 10 ppb; rifiuti contenenti fluidi refrigeranti costituiti da CFC e HCFC, o rifiuti contaminati da essi in quantità superiore a 0,5 per cento in peso riferito al materiale da supporto; rifiuti contenenti sostanze chimiche non identificate o nuove provenienti da attività di ricerca, di sviluppo o di insegnamento, i cui effetti sull'uomo e sull'ambiente non sono noti; pneumatici interi fuori uso a partire dal 16 luglio 2003, esclusi i pneumatici usati come materiali di ingegneria ed i pneumatici fuori uso triturati a partire da tre anni da tale data, esclusi in entrambi i casi quelli per biciclette e quelli con diametro esterno superiore a 1400 mm; rifiuti con PCI (potere calorifico inferiore) al di sotto dei 13.000 kJ/kg a far data dal 1/1/2007.

(8) D.m. 13 marzo 2003, «Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica», pubblicato in *G.U.* n. 67 del 21 marzo 2003.

esplosioni, raggiungimento livelli di guardia, dispersioni accidentali di rifiuti nell'ambiente – in sostanza trattasi di un vero e proprio Piano di emergenza, alla stregua del piano di emergenza antincendio *ex d.m.* 10 marzo 1998). Il «Piano di ripristino ambientale» dovrà, a sua volta, prevedere gli interventi che il gestore dovrà effettuare per il recupero e la sistemazione dell'area della discarica a chiusura delle medesima, mentre al «Piano di gestione post-operativa» toccherà il compito di individuare tempi, modalità e condizioni della fase di gestione post-operativa della discarica, unitamente alle attività da porre in essere durante tale fase. Particolarmente interessante, infine, il «Piano di sorveglianza e controllo» il quale dovrà essere costituito da un documento unitario comprendente le fasi di realizzazione, gestione post-chiusura, relativo a tutti i fattori ambientali da controllare, i parametri ed i sistemi unificati di prelievo, trasporto e misura dei campioni, le frequenze di misura e i sistemi di restituzione dei dati e finalizzato a garantire che tutte le funzioni impiantistiche assolvano alle funzioni per le quali sono state progettate in tutte le condizioni operative previste, vengano adottati tutti gli accorgimenti per ridurre i rischi per l'ambiente e la popolazione, sia assicurato un tempestivo intervento in ipotesi di imprevisti, venga garantita la formazione costante del personale e venga garantito l'accesso ai principali dati di monitoraggio (punto 5, allegato II, d.lgs. n. 36/2003).

Si consideri, peraltro, che la realizzazione della discarica potrebbe essere soggetta alla normativa sulla valutazione di impatto ambientale in ambito regionale in forza di quanto previsto dall'art. 1, c. 3, d.p.r. 12 aprile 1996, ed eventuale normativa regionale applicativa (9). In tal senso l'art. 8, c. 1, lett. n), d.lgs. n. 36/2003, prevede, altresì, l'obbligo di indicazione in domanda di autorizzazione anche delle informazioni relative alla valutazione di impatto ambientale. Si ritiene, sul punto, che dovrebbe bastare l'indicazione dell'eventuale decreto positivo di V.I.A., senza reiterare la documentazione in altra sede presentata e, del resto, in parte duplicata dalle nuove disposizioni.

Nel dettare le condizioni in base alle quali l'autorizzazione potrà essere rilasciata, l'art. 9 del nuovo «decreto discariche» elenca una serie di requisiti che, se soddisfatti, potrebbero quasi portare ad una compressione della discrezionalità della pubblica amministrazione nel rilasciare il provvedimento autorizzatorio medesimo (si va dalla conformità del progetto di discarica alle prescrizioni tecniche di cui agli allegati I e II citati, all'affidamento della gestione a persone competenti etc.). Sostanzialmente il richiedente in regola con i requisiti previsti dal citato articolo 9 vanterebbe un vero e proprio interesse pretensivo al rilascio dell'autorizzazione, con possibile responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione in ipotesi di pretestuoso rinvio *sine die* del rilascio dell'autorizzazione o in caso di ingiustificato diniego.

Sul contenuto del provvedimento autorizzatorio, anch'esso analiticamente disciplinato dall'art. 10 del d.lgs. n. 36/2003, senza entrare in dettaglio, colpisce, positivamente, l'obbligo di presentazione alla regione di una relazione almeno annuale relativamente ai tipi ed ai quantitativi di rifiuti smaltiti, ai risultati del programma di sorveglianza ed ai controlli effettuati relativi sia alla fase operativa che a quella post-operativa [art. 10, c. 2, lett. d), cit.]. Il legislatore dimostra, inoltre, di aver colto occasione per coordinare la normativa in questione con i più recenti strumenti in tema di autorizzazioni e gestione ambientali/e. È così che leggiamo, innanzitutto, la riconosciuta efficacia costitutiva di autorizzazione integrata ambientale *ex d.lgs.* n. 372/1999 (10), delle autorizzazioni rilasciate conformemente al decreto in oggetto, nella consapevolezza della possibilità di soggezione anche alla disciplina in questione delle discariche

che ricevono più di 10 tonnellate al giorno o con una capacità totale di oltre 25.000 tonnellate, ad esclusione delle discariche di rifiuti inerti (punto 5.4. allegato I al d.lgs. n. 372/1999); il prolungamento ad otto anni dell'efficacia del provvedimento autorizzatorio (contro i cinque ordinari *ex art.* 28, c. 3, d.lgs. n. 22/1997) in ipotesi di discariche registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 761/01 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS) (11); il coordinamento con gli altri provvedimenti autorizzatori, in materia di emissioni in atmosfera e scarichi idrici, e concessori, sull'emungimento/derivazione di acque, conformemente alla natura di autorizzazione integrata ambientale sopra citata.

Da ultimo, quanto al «profilo gestorio» interessa brevemente dare conto della bipartizione di oneri a carico del «detentore» dei rifiuti, che li conferisce in discarica, e a carico del «gestore» dell'impianto medesimo.

Quanto al detentore rileva, in particolare, l'obbligo di fornire precise indicazioni sulla composizione dei rifiuti, sulla loro capacità di produrre percolato, sul comportamento a lungo termine e sulle caratteristiche generali dei rifiuti da collocare in discarica. Il detentore dovrà, inoltre, presentare la documentazione relativa alla conformità del rifiuto ai criteri di assimilabilità del rifiuto alla nuova, citata, normativa tecnica di cui al d.m. 13 marzo 2003, per specifica categoria di discarica, sia al momento del primo di una serie determinata di conferimenti omogenei per tipologia, sia almeno una volta l'anno (art. 11, commi 1 e 2, d.lgs. cit.).

A carico del gestore sono, invece, richiamati obblighi di fatto già introdotti da norme preesistenti ed oramai radicati nella buona prassi di qualsiasi impianto di smaltimento. Limitandoci alla gestione-operativa, si va dal controllo della documentazione in ipotesi di trasporto di rifiuti all'interno della Comunità europea conformemente al regolamento (CE) n. 259/93, alla verifica della conformità del rifiuto indicate nel formulario *ex art.* 15, d.lgs. n. 22/1997, rispetto ai nuovi criteri di assimilabilità; dall'ispezione visiva di ogni carico di rifiuti conferiti in discarica prima e dopo lo scarico (verificando la conformità rispetto a quanto indicato nel formulario di trasporto), alla corretta annotazione del registro di carico e scarico *ex art.* 12, d.lgs. n. 22/1997, e sottoscrizione del formulario di trasporto dei rifiuti ricevuti. A ciò si aggiungono l'indicazione, nel citato Registro, del settore della discarica presso il quale sono smaltiti i rifiuti pericolosi in ipotesi di siffatto conferimento, l'obbligo di analisi almeno annuale della conformità del rifiuto conferito rispetto ai nuovi criteri di ammissibilità (con obbligo di conservazione per la durata di almeno due mesi dei campioni all'uopo prelevati), l'obbligo, infine, di comunicazione alla regione e alla provincia territorialmente competente dell'eventuale mancata ammissione dei rifiuti in discarica. Riguardo l'ultima disposizione citata [art. 11, c. 3, lett. g), d.lgs. n. 36/2003] rileva una certa lacunosità della norma, pur particolarmente apprezzabile per l'evidente finalità di tutela ambientale che la sostiene. Nulla è, cioè, detto in ordine relativamente alla tempestività con cui allertare le autorità in riferimento alla mancata accettazione di un carico di rifiuti (rilevando peraltro che soltanto una celere comunicazione potrebbe portare un effettivo beneficio ambientale), e nulla è parimenti detto riguardo le modalità di comunicazione (se scritta e, in caso positivo, con quale mezzo).

Come già detto la nuova disciplina in tema di discariche sconta una lenta e generale entrata a regime. Il primo vaglio nel quale sarà possibile valutare la ricezione del d.lgs. n. 36/2003 da parte degli addetti ai lavori risulta, comunque, oramai prossimo. Scadrà, infatti, il 27 settembre 2003 il termine di sei mesi dall'entrata in vigore dal decreto medesimo, entro il quale tutti gestori di discariche in esercizio dovranno inviare all'autorità competente il «Piano di adeguamento» della discarica alle disposizioni della nuova disciplina. □

(9) D.p.r. 12 aprile 1996, «Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale», in *G.U.* n. 210 del 7 febbraio 1996.

(10) D.lgs. 4 agosto 1999, n. 372, «Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento», in *G.U.* n. 252 del 26 ottobre 1999.

(11) Regolamento (CE) 19 marzo 2001, n. 761, «Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001, sulla decisione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS)», pubbl. in *G.U.C.E.* n. L 114 del 24 aprile 2001. Il regolamento è anche leggibile in M. FABRIZIO - P. FICCO, *Codice dell'ambiente - disciplina antinquinamento e tutela delle risorse naturali*, Milano, 2003, così come tutte le leggi sopra richiamate.

Accordo nazionale per la definizione delle controversie in materia di determinazione del canone di affitto agrario

di GIUSEPPE MURGIDA

1.- Con la sentenza 5 luglio 2002, n. 318 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203, relativamente alla determinazione del canone di affitto di fondi rustici basato sul reddito dominicale stabilito a norma della l. 29 giugno 1939, n. 976, norma a cui si continuava a fare riferimento ancorché fossero intervenute successive revisioni degli estimi catastali (1).

A fondamento della decisione la Corte costituzionale ha posto la considerazione che il suddetto meccanismo di determinazione del canone di affitto, basato sul reddito dominicale risultante dal catasto terreni del 1939 e rivalutato in base a coefficienti di moltiplicazione, risultava privo, ormai, «di qualsiasi razionale giustificazione», tenuto conto che detto catasto aveva perso qualsiasi idoneità a rappresentare le effettive e diverse caratteristiche dei terreni agricoli e, pertanto, non poteva continuare a rappresentare la base di riferimento di una disciplina dei contratti agrari «rispettosa della garanzia costituzionale della proprietà terriera privata e tale da soddisfare, nello stesso tempo, la finalità della instaurazione di equi rapporti sociali, imposta dall'art. 44 della Costituzione».

La valutazione delle conseguenze della sentenza, in termini di impatto sulla realtà dei rapporti agrari, non può non tener conto che, sin dall'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982, la disciplina legale del canone non ha costituito, in realtà, la fonte principale di regolamentazione del corrispettivo dovuto dall'affittuario, stante il diffuso ricorso alla procedura degli accordi in deroga di cui all'art. 45 della medesima legge n. 203 (2).

Nella sentenza *de qua*, in ogni caso, i giudici della Consulta segnalavano l'esigenza di una «copertura» normativa, rinviando al legislatore «la scelta di un diverso criterio di calcolo di equo affitto», con ciò lasciando intendere la pos-

sibilità di prevedere un canone legale comunque adeguato al fine di assicurare una remunerazione del capitale fondiario e, al contempo, non in contrasto con la necessità di stabilire equi rapporti sociali secondo quanto espressamente voluto dal citato art. 44 della Costituzione.

Circa l'opportunità di un intervento legislativo nella direzione segnalata dai giudici costituzionali, tuttavia, va evidenziato come le Organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative, in occasione di audizioni informali volute dalla Commissione agricoltura della Camera dei Deputati subito dopo la pronuncia della sentenza, hanno espresso una concorde opinione nel senso di non ritenere necessaria la presentazione di un disegno di legge *ad hoc* che intervenisse a colmare in qualche modo la lacuna legislativa determinatasi per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale. Di fatto, secondo le Organizzazioni intervenute innanzi alla competente Commissione parlamentare i dati statistici relativi ai contratti di affitto in deroga stipulati dopo l'entrata in vigore della citata legge n. 203 dimostrano in tutta la loro evidenza con quanto interesse i soggetti contraenti si siano rivolti allo strumento dell'accordo in deroga per la regolamentazione dei propri rapporti negoziali, così che un intervento normativo indirizzato ad introdurre un nuovo meccanismo di determinazione dell'equo canone non è stato ritenuto necessario.

2.- Al fine, tuttavia, di evitare per quanto possibile un aumento del contenzioso riferito ai contratti di affitto in essere alla data della pronuncia della sentenza n. 318 del 2002 nei quali il canone risultava determinato secondo il meccanismo dichiarato incostituzionale, le Organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale hanno ritenuto opportuno addivenire alla definizione di un Accordo Nazionale, con il quale è stato assun-

(1) Primi commenti alla sentenza della Corte costituzionale sono stati pubblicati su questa Rivista: cfr. 2002, 427, O. CINQUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982*, e 2002, 621, A. SCIAUDONE *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203*. Sugli effetti della sentenza in relazione ai contratti di affitto in corso alla data della sua pubblicazione, v. in questa Riv., 2002, 477, E. ROMAGNOLI, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203*.

(2) L'attività di assistenza ivi prevista con esclusivo riferimento alle Organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale vuol essere, nelle intenzioni del legislatore, la garanzia che le patruzioni derogatorie alla disciplina dei contratti di affitto siano «avallate» da soggetti che, in considerazione della propria capacità rappresentativa degli interessi di categoria, siano in grado di integrare l'attività contrattuale e di rafforzare la responsabilità delle parti contraenti, garantendo alle stesse una

giusta mediazione dei contrapposti interessi di parte. Tale aspetto è stato puntualizzato dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 309 del 1996 resa in materia di locazioni urbane (in *Giur. Cost.*, 1996, 2547, con osservazioni di P. VITUCI, *Gli accordi «in deroga»: tramonto o eclissi?*) ha dimostrato di apprezzare la scelta della citata legge n. 203 destinata «ad assicurare, nella contrattazione, una equilibrata protezione di interessi costituzionalmente rilevanti, che toccano la condizione della persona». Nella stessa decisione, la Consulta ha ritenuto che la partecipazione delle Organizzazioni professionali agricole si inserisce in un sistema articolato ed organico, concorrendo le stesse a determinare, su di un piano generale, elementi della disciplina attraverso sia la presenza nelle Commissioni tecniche provinciali che la stipula di accordi collettivi in materia di contratti agrari.

Sotto il profilo soggettivo dell'individuazione delle Organizzazioni cui è demandato il «potere di assistenza», la Corte ha considerato che i suddetti elementi, presenti nella stessa legge n. 203, costituiscono strumenti di conoscenza tali da consentire alle parti contraenti l'individuazione affidabile e la scelta del soggetto abilitato a prestarla».

to il reciproco impegno a favorire il ricorso alla stipula di accordi in deroga ai sensi del citato art. 45, al dichiarato scopo di risolvere o prevenire le controversie originate dalla richiamata sentenza sullo specifico problema della determinazione del canone di affitto (v. allegato).

Con detto impegno le Organizzazioni firmatarie hanno inteso ribadire la validità dello sperimentato strumento degli accordi in deroga quale momento di confronto e mediazione tra i contrapposti interessi dei proprietari fondiari concedenti e degli imprenditori agricoli concessionari, così da ricondurre nell'alveo della regolamentazione assistita la disciplina di tutti i rapporti di natura agraria.

L'opportunità di ricorrere alla stipula di accordi in deroga quale valida alternativa alla via giudiziaria in presenza di conflittualità tra le parti contraenti è ancor più evidente se si tiene in debita considerazione che ad oggi non è dato indicare con certezza a quali criteri agganciare la determinazione del canone di affitto di fondi rustici in sostituzione del meccanismo di equità oggetto della pronuncia di incostituzionalità.

Su tale ultimo aspetto, va evidenziato come i giudici di merito chiamati in alcune occasioni a pronunciarsi su tale questione hanno emesso sentenze di «conciliazione» del tutto condivisibili nell'ottica della mediazione degli interessi in causa cui si ispira lo stesso Accordo Nazionale.

In particolare, nella sentenza della Corte d'appello di Bari del 30 dicembre 2002 (3) si legge: «A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002, in attesa che il legislatore intervenga a disciplinare il nuovo canone equo di affitto di fondi rustici, ove il canone di affitto convenuto tra le parti assicuri al concedente una remuneratività non irrisoria della rendita ma anche l'esercizio dell'impresa da parte dell'affittuario, con il temperamento degli interessi reciproci, non v'è necessità di alcuna attività integrativa da parte del giudice adito».

Secondo i giudici di Bari, peraltro, dalla lettura della sentenza della Consulta, si evince che non è stato anche censurato il principio informatore che ha determinato, fino alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di interesse, la previsione legale del canone di affitto di fondi rustici: unicamente, del sistema in vigore fino a detta pronuncia è stata ravveduta l'inadeguatezza al fine di assicurare i più volte ricordati equi rapporti sociali.

Nelle intenzioni delle Organizzazioni firmatarie dell'Accordo in parola, dunque, diventa decisivo un confronto tra le parti contraenti affinché le stesse, con la necessaria assistenza delle stesse Organizzazioni, trovino delle soluzioni transattive in merito alle modalità di revisione della parte del contratto relativa al corrispettivo dovuto quale canone d'affitto, così da prevenire controversie giudiziarie la cui incertezza, sia in quanto ai tempi di definizione che all'esito finale, rappresenta di per sé un decisivo deterrente per entrambi i contraenti.

Il ricorso alla stipula di un accordo in deroga ai sensi e per gli effetti dell'art. 45 non potrà non tener conto dell'esigenza, ben evidenziata nelle motivazioni a base della sentenza della Corte costituzionale, di assicurare una remuneratività non irrisoria della rendita fondiaria per il proprietario concedente, così come dovrà essere garantita una condizione contrattuale di equilibrio economico tra le parti che tenga nella dovuta considerazione il lavoro impiegato dall'affittuario nell'esercizio dell'attività agricola svolta sui

fondi oggetto del contratto.

Sulla specifica questione relativa al *quomodo* del calcolo del canone dovuto dall'affittuario, si ritiene condivisibile quanto evidenziato nella citata sentenza della Corte di Appello di Bari laddove si è ritenuto necessario riferire l'operazione di «attualizzazione» della rendita della proprietà terriera ad alcuni parametri quali «le circostanze di tempo e luogo, e di tutte le altre variabili caratteristiche dello specifico contratto (condizioni delle parti, durata, natura della coltivazione, ecc.) in modo da garantire un equo temperamento degli interessi reciproci (art. 1374 c.c.)».

In sostanza, se l'obiettivo dell'Accordo Nazionale in commento vuol essere la mediazione tra gli interessi dei soggetti parte dei singoli contratti di affitto, tale obiettivo non può essere perseguito se non attraverso una giusta ed analitica considerazione dei reciproci e contrapposti interessi economici alla base del rapporto di affitto.

3.- Quest'ultima considerazione rappresenta, peraltro, un'imprescindibile base di partenza per le valutazioni che dovranno accompagnare l'attuazione del terzo punto dell'Accordo in commento, laddove le parti firmatarie hanno dichiarato la disponibilità ad un dialogo finalizzato alla definizione di un nuovo Accordo Collettivo Nazionale in materia di contratti agrari.

In occasione della definizione del precedente Accordo Collettivo su base nazionale, risalente al 16 dicembre 1996, erano emerse alcune marcate divergenze tra le Organizzazioni professionali agricole, tanto da indurre la Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti a non sottoscrivere l'Accordo, in discordia con le altre Organizzazioni firmatarie soprattutto in ordine alla questione del riconoscimento di una preferenza a favore del conduttore uscente in caso di nuovo affitto avente ad oggetto il medesimo fondo rustico (4).

Ora, con la sottoscrizione dell'atto in commento, le principali Organizzazioni professionali agricole hanno espresso la volontà comune di ricominciare a dialogare in vista della definizione di un nuovo Accordo collettivo nazionale. E che tale obiettivo possa essere raggiunto sembra sostenibile tenendo conto del mutato quadro normativo di riferimento, da cui scaturiscono molteplici stimoli per indurre le Organizzazioni agricole a valutare positivamente una nuova stagione di contrattazione collettiva.

Il riferimento, oltre ovviamente alla questione legata alla lacuna legislativa conseguente alla pronuncia di incostituzionalità sul meccanismo di determinazione del canone di affitto, è alle novità introdotte a livello nazionale dal d.lgs. 18 maggio 2003, n. 228, in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo (5), nonché alla riforma dei regimi di sostegno diretto a favore degli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune (cosiddetta «riforma PAC») (6) destinata indubbiamente a produrre i suoi effetti anche sui rapporti contrattuali tra proprietari e affittuari dei fondi rustici interessati dalle tipologie di colture cui si riferiscono gli interventi di sostegno economico oggetto di riforma a livello comunitario.

A tale ultimo proposito, emblematico è quanto accaduto in occasione della scadenza dell'annata agraria 2002-2003. Stante l'incertezza sui contenuti della riforma PAC con particolare riguardo alle modalità di attuazione del regime di pagamento unico (cosiddetto «disaccoppiamento») e

(3) In *Foro it.*, 2003, I, 1247

(4) Sulla rilevanza degli accordi collettivi in materia di contratti agrari e sui rapporti tra accordi collettivi e accordi individuali in deroga si vedano le numerose relazioni svolte in occasione del Convegno sul tema «Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari» pubblicate su *Giur. agr. it.*, 1991, 71 ss.

(5) Il d.lgs. n. 228 del 2001 è stato commentato su questa Riv.,

2001, nn. 9/10.

(6) La disciplina di riferimento della riforma è, al momento della pubblicazione del presente articolo, quella contenuta nel regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, in *G.U.U.E.* 21 ottobre 2003, L 270, 1 e ss., mentre non è dato conoscere i contenuti del relativo regolamento attuativo a cui dovranno attenersi gli Stati membri nell'indicazione delle modalità operative di applicazione della riforma nei rispettivi contesti nazionali.

tenuto conto della scelta del legislatore comunitario di riconoscere la titolarità del diritto all'aiuto all'«agricoltore» (7) e non al proprietario del terreno su cui sono stati realizzati gli interventi produttivi nel triennio di riferimento 2000-2002, si è aperto un nuovo fronte di contenzioso tra proprietari e affittuari in sede di stipula dei contratti di affitto con decorrenza dal novembre 2003: se, infatti, da un lato i proprietari hanno proposto la sottoscrizione di clausole contrattuali intese a definire il diritto all'aiuto comunque come «pertinenza» del terreno concesso in affitto, e in quanto tale da restituire insieme al terreno al momento della scadenza del contratto, ovvero intese ad ottenere dall'affittuario titolare del diritto all'aiuto il riconoscimento di una prelazione convenzionale in caso di cessione del medesimo diritto, dall'altro lato gli affittuari hanno manifestato perplessità in ordine alla legittimità delle suddette pattuizioni, anche in considerazione dell'accennata assenza di un chiaro quadro normativo di riferimento.

Nelle more dell'entrata in vigore della nuova regolamentazione degli aiuti al reddito e in attesa che il legislatore comunitario detti le regole per l'attuazione della ricordata riforma PAC, le Organizzazioni di categoria hanno prospet-

tato ai propri associati l'opportunità di addivenire alla stipula di contratti di affitto aventi durata limitata ovvero contenenti clausole intese a sancire l'impegno a rivedere in futuro il contenuto del sinallagma, soluzioni che in ogni caso rispondono alla medesima finalità di rinviare la pattuizione su importanti aspetti del rapporto negoziale al momento in cui verranno definite le modalità applicative della nuova regolamentazione degli aiuti comunitari.

L'intervento di conciliazione e di temperamento dei contrapposti interessi contrattuali dei proprietari e degli affittuari realizzato anche nell'occasione da ultimo ricordata rappresenta un'ulteriore dimostrazione dell'efficacia e dell'importanza dell'azione demandata per legge alle Organizzazioni professionali agricole le quali, ove effettivamente definiranno un nuovo Accordo collettivo nazionale, potrebbero in tale sede esprimere al meglio la propria capacità di intermediazione e di rappresentanza dei contrapposti interessi delle categorie di soggetti interessati alla stipula dei contratti di affitto di fondi rustici, anche con riguardo alle conflittualità potenzialmente scaturenti in conseguenza delle novità introdotte dalla nuova regolamentazione della politica agricola comune (8). □

ALLEGATO

Accordo nazionale a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002 in materia di equo canone

Il giorno ventitrè del mese di luglio dell'anno 2003, tra la Confederazione Nazionale Coldiretti con sede a Roma in Via XXIV Maggio n. 43, in persona del presidente Dott. Paolo Bedoni; la Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana con sede a Roma, Corso Vittorio Emanuele n. 101, in persona del Presidente Dott. Augusto Bocchini; la Confederazione Italiana Agricoltori con sede a Roma in Via Mariano Fortuny n. 20, in persona del Presidente Dott. Massimo Pacetti; e la Federazione Nazionale della Proprietà Fondiaria con sede a Milano in Via Santa Tecla n. 5, in persona del Presidente Avv. Giuseppe Visconti;

premesso che l'art. 45 della legge 203/82 prevede espressamente che le Organizzazioni Professionali Agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale possono stipulare accordi collettivi in materia di contratti agrari; la sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002 ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della citata legge 203/82 sui criteri di determinazione dell'equo canone; le Organizzazioni, firmatarie del presente accordo, evidenziano l'importanza dell'art. 45 della legge 203/82 che ha determinato un proficuo rapporto tra proprietari e affittuari nei contratti agrari. Gli accordi in deroga, con la partecipazione effettiva delle Organizzazioni Professionali Agricole, hanno riportato un rinnovato clima di fiducia e di consenso interno all'istituto dell'affitto. L'autonoma determinazione contrattuale delle parti ha permesso di cogliere le opportunità offerte dalla multifunzionalità dell'agricoltura e ha offerto la possibilità all'impresa agricola di ampliare la

maglia poderale aziendale al fine di potersi collocare sul mercato in modo competitivo. Inoltre, la flessibilità del rapporto di affitto consente un migliore utilizzo delle misure previste dalla Politica Agricola Comune, con particolare riferimento agli interventi sullo sviluppo rurale.

Tutto ciò premesso le parti concordano:

1) Il presente accordo si applica esclusivamente alle controversie originate dalla predetta sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002.

2) Le Organizzazioni si impegnano a favorire la stipula di accordi in deroga ex art. 45 legge 203/82 al fine di risolvere o di prevenire le controversie di cui al precedente punto 1 relative alla determinazione del canone di affitto.

3) Le Organizzazioni dichiarano la disponibilità a convocare un tavolo finalizzato alla predisposizione di un nuovo Accordo Collettivo Nazionale in materia di contratti agrari.

Confederazione Nazionale Coldiretti
in persona del Presidente Dott. Paolo Bedoni

Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana,
in persona del Presidente Dott. Augusto Bocchini

Confederazione Italiana Agricoltori
in persona del Presidente Dott. Massimo Pacetti

Federazione Nazionale della Proprietà Fondiaria
in persona del Presidente Avv. Giuseppe Visconti

(7) Ai sensi dell'art. 2 del citato reg. (CE) n. 1782/2003 per agricoltore si intende «una persona fisica o giuridica o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale all'associazione e ai suoi membri, la cui azienda si trova nel territorio della Comunità (...) e che esercita un'attività agricola». Secondo l'art. 33 dello stesso regolamento possono beneficiare del regime di pagamento unico gli agricoltori che abbiano fruito di un pagamento durante il periodo di riferimento (*n.d.a.* il triennio preso in considerazione a tal fine è quello 2000-2001-2002) a titolo di almeno uno dei regimi di sostegno indicati espressamente dalla nuova disciplina.

(8) In E. ROMAGNOLI, *op. cit.*, l'A., pur sottolineando che l'abbandono della materia ai soli accordi tra le organizzazioni professionali non possa

garantire pienamente il perseguimento di quei fini il cui rango preminente è stato più volte affermato dalla Corte costituzionale» (*n.d.a.*: il riferimento dell'A. è alla necessità di garantire un effettivo equilibrio tra le categorie interessate, nell'armonica tutela dei valori costituzionalmente protetti, tra i quali la tutela del lavoro dell'affittuario), evidenzia la necessità di tener presente che «gli aiuti alla produzione (ed in particolare, oggi, quelli comunitari) destinati a sostenere le imprese agricole, in mancanza di un ragionevole sistema di controllo dei canoni di affitto dei fondi rustici, possono facilmente venire deviati, per un fenomeno di traslazione inversa, dal naturale destinatario, che è l'affittuario imprenditore, al proprietario non imprenditore, con ingiusto sacrificio dell'agricoltura e con grave (anche se non immediatamente percepibile) pregiudizio dell'economia in generale».

PARTE II - GIURISPRUDENZA

I

Corte di giustizia C.E., Sez. VI - 23-1-2003, in causa C-221/00 - Gulmann, pres.; Cuna Rodrigues, rel.; Geelhoed, avv. gen. - *Commissione c. Repubblica Austria*

II

Corte di giustizia C.E., Sez. VI - 23-1-2003, in cause riunite C-421/00, C-426/00 e C-16/01 - Schintgen, pres.; Cuna Rodrigues, rel.; Geelhoed, avv. gen.

Comunità europea - Prodotti alimentari - Etichettatura - Direttiva CEE 79/112 - Indicazioni relative alla salute - Fattispecie. (Dir. 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE)

Gli artt. 2, n. 1, lett. b), e 15, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 gennaio 1997, n. 97/4/CE, ostano ad un regime vietante in via generale, fatta salva un'autorizzazione preventiva, che l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari rechino qualsiasi indicazione relativa alla salute (1).

(1) LE INDICAZIONI ATTINENTI LA SALUTE NELL'ETICHETTATURA DEI PRODOTTI ALIMENTARI: LA CONDANNA DA PARTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA DEL DIVIETO PREVISTO DALLA LEGISLAZIONE AUSTRIACA.

La Corte di giustizia europea si è espressa in materia di etichettatura dei prodotti alimentari (1), con le due sentenze in esame, condannando l'Austria per le norme previste dalla legge federale del 23 gennaio 1975 inerente la commercializzazione di prodotti alimentari, di prodotti destinati al consumo umano, di additivi di prodotti cosmetici e di oggetti d'uso corrente (2).

La legge federale cit. prevede che siano vietate le indicazioni relative alla salute apposte sui prodotti alimentari di consumo corrente, a meno che tale apposizione non sia avvenuta a seguito di un procedimento specifico di autorizzazione.

La causa C-221/00 riguarda un ricorso proposto dalla Commissione contro la Repubblica d'Austria, secondo la procedura prevista dall'art. 226 CE (3).

Alla Commissione sono pervenute diverse denunce per il fatto che generi alimentari regolarmente prodotti e com-

mercializzati in altri Stati membri non potevano esserlo in Austria in quanto le indicazioni relative alla salute su di essi apposte non venivano autorizzate dalle competenti autorità. Si trattava, a titolo di esempio, delle seguenti indicazioni: «per un'alimentazione attenta al colesterolo» sull'etichetta di capsule di olio di salmone; «un contributo ad una sana flora intestinale e per cellule sane» sull'etichettatura del pane, e «fibra alimentare e coadiuvante nei casi di stitichezza dovuta all'alimentazione» sull'etichetta di semi di lino (4).

Dopo che la Commissione ha presentato il ricorso, alcuni giudici austriaci hanno sottoposto alla Corte questioni pregiudiziali relative alla compatibilità con il diritto comunitario della medesima normativa nazionale.

Le cause principali riguardavano, tra l'altro l'indicazione «un buon nome per un sano consumo» sull'etichetta di un pasticcio (causa C-421/00) e le indicazioni «per la protezione della membrana cellulare dai radicali liberi»; «importanti per l'attività di numerosi enzimi»; «importanti elementi di base per ossa e denti» e «regolazione dell'equilibrio idrico corporeo (funzione della vescica)» sul foglietto illustrativo di capsule di semi di zucca (causa C-16/01).

Secondo la Corte di giustizia, l'Austria, emanando tali norme, è venuta meno a quanto previsto dagli artt. 2, comma 1, lett. b) e 15 commi 1 e 2 della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE (5) relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) della direttiva cit., infatti, l'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono «...fatte salve le disposizioni comunitarie applicabili alle acque minerali naturali e ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, attribuire al prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana né accennare a tali proprietà».

Tale divieto vale anche per:

a) la presentazione dei prodotti alimentari, in particolare la forma o l'aspetto conferito agli stessi o al rispettivo imballaggio, il materiale utilizzato per l'imballaggio, il modo in cui sono disposti e l'ambiente nel quale sono esposti;

b) la pubblicità.

Tale disposto è stato interpretato anche alla luce di quanto previsto dal successivo art. 15: «gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme previste dalla presente direttiva, applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura e alla presentazione di determinati prodotti alimentari o dei prodotti alimentari in genere (6)».

(1) In materia di etichettatura dei prodotti alimentari, cfr. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, 2002, 239 e ss.

(2) La legge viene successivamente citata con la sigla LMG.

(3) La Commissione, quando reputa che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.

(4) Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale presentate il 4 luglio 2002.

(5) V. G.U.C.E. 8 febbraio 1979, n. L 33. La direttiva cit., entrata in vigore il 22 dicembre 1978, è stata abrogata dalle direttive figuranti all'allegato IV, parte A, della direttiva CE 20 marzo 2000, n. 13 del Parlamento europeo

e del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, pubblicata nella G.U.C.E. 6 maggio 2000, n. L 109.

(6) Ai sensi dell'art. 15 cit. il divieto non è applicabile alle disposizioni nazionali non armonizzate giustificate da motivi:

- di tutela della salute pubblica;

- di repressione delle frodi, sempreché queste disposizioni non siano tali da ostacolare l'applicazione delle definizioni e delle norme previste dalla presente direttiva;

- di tutela della proprietà industriale e commerciale, di indicazioni di provenienza, di denominazioni d'origine e di repressione della concorrenza sleale.

L'orientamento della Corte, formulato sulla base di una sottile distinzione tra i termini *malattia umana* e *salute*, sembra andare nel senso che il divieto posto dall'art. comma 2, lett. b), deve essere interpretato non come divieto assoluto in relazione a qualsiasi attribuzione in merito alle proprietà salutistiche di un certo prodotto, ma come un divieto relativo unicamente alle menzioni riportate in etichetta che attribuiscono proprietà atte a prevenire, curare o guarire una *determinata patologia*.

Un'interpretazione più restrittiva dell'art. 2 direttiva cit. – quale quella adottata dalla legge federale austriaca – è, secondo la Corte, suscettibile di limitare il libero commercio tra gli Stati membri anche per il fatto che si prevede addirittura una procedura di autorizzazione preventiva.

Nell'esaminare la compatibilità della legge federale austriaca con la normativa comunitaria, si è operata una distinzione tra:

a) il divieto di indicazioni relative alla salute apposte sui prodotti alimentari (art. 9, n. 1, del LMG) e

b) l'obbligo di previa autorizzazione per poter apporre sui prodotti alimentari siffatte indicazioni (art. 9, n. 3, del LMG).

In merito al divieto di apporre indicazioni attinenti alla salute sui prodotti alimentari, secondo la Corte questo non è compatibile con l'art. 2, n. 1, lett. b) della direttiva 79/112, in quanto ciò che è consentito agli Stati membri è esclusivamente il divieto di informazioni attinenti ad una malattia.

Un divieto di indicazioni attinenti la salute, termine decisamente più esteso, va oltre la portata di questa disposizione e deve, pertanto, essere valutato alla luce dell'art. 15, nn. 1 e 2, della direttiva 79/112.

Si evidenzia, inoltre, che la tutela del consumatore, invocata dal governo austriaco, non giustifica un divieto generale di informazioni facenti riferimento alla salute, in quanto nel campo di applicazione del divieto ricadono anche indicazioni che corrispondono alla verità e non inducono in errore il consumatore medio (7).

Pertanto, la legislazione di uno Stato membro non deve servire a cristallizzare determinate abitudini di consumo allo scopo di rendere stabili i vantaggi acquisiti dalle industrie nazionali che si dedicano al loro soddisfacimento, quando esistono altre modalità per tutelare il consumatore dall'inganno (8).

La giurisprudenza della Corte confermerebbe che non è ammesso orientare le normative nazionali relative alla tutela

della salute e del consumatore soltanto secondo le circostanze esistenti nello Stato interessato.

D'altra parte, la Commissione ritiene, inoltre, che il divieto generale di informazioni attinenti alla salute non sia giustificato dal fine della tutela dei consumatori, anche per quanto concerne il requisito della previa autorizzazione, dal momento che la protezione dei consumatori può essere garantita con misure meno restrittive per la libera circolazione delle merci. Ad esempio, si possono effettuare controlli *ad hoc* sul mercato, per identificare i prodotti che recano indicazioni atte a trarre in inganno il consumatore, come ha già precisato la Corte nella sentenza Unilever cit. (9).

Il governo austriaco, ha omesso di indicare i motivi per cui la procedura dell'esame preventivo sarebbe lo strumento meno «pesante» e più adatto a proteggere il consumatore dall'inganno, né è possibile applicare al caso di specie, la giurisprudenza secondo cui la messa in commercio di generi alimentari può essere subordinata al rilascio di una previa autorizzazione (10).

In conclusione, le sentenze in oggetto assumono profili di interesse in relazione alla tendenza crescente del mercato alimentare di proporre al consumatore i c.d. *cibi funzionali* (11) ossia quelli per i quali viene, a detta del Ministero della salute «...soddisfacentemente dimostrato che può implicare un effetto benefico e mirato su una o più funzioni dell'organismo, al di là di adeguati effetti nutritivi, in modo tale che risultino evidenti un miglioramento dello stato di salute e di benessere e/o una riduzione del rischio di malattia» (12).

Non è lontana, infatti, la prospettiva di una legislazione specifica in ambito comunitario su tali specifici alimenti, come si evince dal *Discussion paper on Nutrition claims and functional claims* elaborato dalla Commissione europea (13) che evidenzia come i *claims* (14) ossia le dichiarazioni in etichetta che esaltano le proprietà benefiche, per la salute umana, di taluni alimenti, devono rispondere a motivazioni corrette sulle quali esista largo consenso a livello della Comunità scientifica internazionale non devono essere tali da ridurre o sminuire l'importanza di una alimentazione complessivamente corretta ed equilibrata (15) e le sostanze oggetto dei *claims* devono essere apportate, con le usuali quantità di assunzione dell'alimento, a livelli significativi ai fini degli effetti vantati (16).

(7) Con riferimento per analogia alla sentenza 9 febbraio 1999, causa C-383/97, Van der Laan (*Racc.*, pag. 1-731, punti 37 e segg.).

(8) Con rinvio alla sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «Reinheitsgebot» (*Racc.*, pag. 1227, punto 32).

(9) Il fatto che l'art. 15, n. 2, della direttiva 79/112 non giustifichi un divieto generale come quello contestato nel caso di specie, è confermato, a giudizio della Commissione, dalla sentenza Unilever, relativa alla medesima legislazione austriaca, nella parte attinente ai prodotti cosmetici. Sentenza 28 gennaio 1999, causa C-77/97 (*Racc.* pag. 1-431). Sul regime per i prodotti cosmetici si veda la causa pendente C-99/01, Linhart, con le mie conclusioni 7 marzo 2002 (*Racc.* pag. 1-0000).

(10) Sentenza 6 maggio 1986, causa 304/84, Muller e a. (*Racc.* pag. 1521) e sentenza 12 marzo 1987, causa 178/84, Commissione/Germania, detta «Reinheitsgebot» (*Racc.* pag. 1227, punto 32).

(11) Cfr. documento della Commissione europea, Direzione generale tutela della salute e dei consumatori SANCO/1341/2001 «Discussion paper on Nutrition claims and functional claims», in sito Internet: www.europa.eu.int/comm/food/fs/fl/fl03_en.pdf

(12) Sempre secondo il Ministero della salute: «Un alimento funzionale deve restare alimento e deve mostrare i suoi effetti nelle quantità che ci si può aspettare vengano normalmente consumate con la dieta. Non è quindi né una pillola, né una capsula, ma parte del normale regime alimentare».

(13) Cfr. doc. SANCO/1341/2001 della Commissione europea, Direzione Generale per la salute e la tutela dei consumatori, cit.

(14) L'unica definizione di *claim* (tradotta in italiano, non del tutto correttamente, come informazione nutrizionale) che lo stesso documento della Commissione ritiene ormai superata, in quanto non sufficientemente onnicomprensiva delle diverse proprietà che possono essere attribuite ad un alimento, è quella prevista dall'art. 1, comma 4, lett. b) della dir. 90/496/CEE del

24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, in *G.U.C.E.* 6 ottobre 1990, L 276, ai sensi della quale per «informazione nutrizionale» si intende: una descrizione e un messaggio pubblicitario che affermi, suggerisca o richiami che un alimento possiede particolari caratteristiche nutrizionali inerenti all'energia (valore calorico) che esso:

- fornisce,
- fornisce a tasso ridotto o maggiorato, o
- non fornisce,
- e/o inerenti ai nutrienti che esso:
- contiene,
- contiene in proporzione ridotta o maggiorata, o
- non contiene.

Non costituisce informazione nutrizionale la dichiarazione quantitativa o qualitativa di nutrienti, quando essa è richiesta dalla legislazione.

(15) Cfr. *Linee guida su integratori alimentari e alimenti arricchiti e funzionali* (Criteri di composizione e di etichettatura), in sito Internet Ministero della salute: www.ministerosalute.it/linksanita/alimvet/alimnut/dietetica/prodotti/LinIntegr.htm

(16) Per il momento secondo la legislazione attualmente vigente in Italia, gli alimenti sopra indicati vengono transitoriamente a ricadere nel contesto dell'art. 7 del d.l. 27 gennaio 1992, n.111: Attuazione della direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare. La norma della direttiva cit. è stata recepita in Italia con l'art. 2 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 e sue successive modifiche e si collega alle norme che regolamentano i prodotti farmaceutici ed è rigorosamente applicato. Il divieto prescinde dalla verità o meno delle affermazioni, ragion per cui è comunque vietato, anche se è vero, vantare gli effetti positivi, ad es. del calcio contenuto nel latte e nei suoi derivati nella prevenzione dell'osteoporosi.

Anche l'ampio dibattito che si sta sviluppando sull'opportunità di differenziare la capacità di prevenzione di una determinata patologia riservata al farmaco, dalla riduzione del rischio che in futuro, con opportune cautele, potrebbe essere riconosciuta anche a taluni alimenti (17) aventi particolari proprietà salutistiche, lascia intravedere i limiti dell'attuale legislazione sull'etichettatura degli alimenti rispetto all'evoluzione tecnologica e di mercato dei prodotti agroalimentari che richiederebbe, pertanto, ulteriori integrazioni.

Infine, è di notevole rilievo la questione della veridicità delle informazioni salutistiche riportate sul prodotto. In merito, è interessante la posizione assunta dall'Avvocato generale secondo il quale ammesso che la direttiva 84/450 relativa al ravvicinamento della legislazione degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole (18) riguardi anche l'etichettatura dei generi alimentari, non la si può tuttavia invocare con successo con riferimento al caso di specie. Infatti, allorché nell'etichettatura dei prodotti alimentari è in gioco l'inganno del consumatore, la direttiva 79/112 prevede ai suoi artt. 2 e 15 una normativa specifica, per cui vale il principio *lex specialis derogat legi generali* nei confronti di una normativa generale come quella della direttiva 84/450 (19).

Tuttavia, gli Stati membri non potrebbero derogare alle condizioni poste da queste norme, a causa del carattere di completezza rivestito dall'armonizzazione delle norme nazionali sull'etichettatura. Ciò riguarderebbe, in particolare, l'applicazione dell'art. 7 della direttiva 84/450, che permette una maggiore tutela del consumatore da pubblicità ingannevole (20).

Sulla base di questa argomentazione e con riferimento al problema della veridicità delle affermazioni riportate in etichetta, l'Avvocato generale sembra propendere per un sistema di controllo esercitato *ex post* e non *ex ante* come vuole la legislazione austriaca, sì che l'onere della prova, in caso di dubbio, sarebbe a carico del produttore o del distributore dell'alimento funzionale che dovrebbe addurre le prove dell'esattezza materiale dei dati riportati in etichetta. Si profila anche l'ipotesi che il controllo non sia competenza esclusiva dello Stato, ma anche delle associazioni dei consumatori (21).

In conclusione, le due sentenze in esame, che ad una prima lettura potrebbero apparire di modesto interesse, dischiudono, invece, nuovi profili di approfondimento di una branca del diritto alimentare in piena evoluzione e che sarà sicuramente oggetto di un serrato dibattito sia a livello scientifico che giuridico, qualora si dovesse consolidare il successo di mercato dei cibi funzionali.

Annalisa Saccardo

(17) Cfr. *L'etichettatura dei prodotti lattiero-caseari*, di C. RANZANI, Milano, 2001.

(18) Direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole.

(19) Cfr. punto 48 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

(20) Cfr. causa C-99/01, Linhart, con le conclusioni 7 marzo 2002 (*Racc.*, pag. I-0000) dell'Avvocato generale.

(21) Cfr. punto 70 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

*

Cass. Sez. V Civ. - 9-5-2003, n. 7089 - Favara, pres.; Meloncelli, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Min. politiche agricole e forestali ed altro (Avv. gen. Stato) c. Montani (n.c.). (*Cassa e decide nel merito Pret. Massa, Sez. Pontremoli 19 gennaio 1999*)

Comunità europea - Agricoltura - Sanzioni amministrative per la violazione dei regolamenti comunitari in materia di operazioni vitivinicole - Precetti riguardanti la registrazione delle operazioni ex art. 13 d.m. n. 768 del 1994 - Termine di adempimento - Individuazione in via interpretativa, in riferimento all'art. 8 d.m. cit. - Affermazione - Portata. (Reg. CEE 26 luglio 1993, n. 2238, artt. 11, 16; l. 4 novembre 1987, n. 460; d.l. 7 settembre 1987, n. 370, art. 4; d.m. agricoltura 19 dicembre 1994, n. 768, artt. 13, 8)

In materia di precetti amministrativi stabiliti per la regolare tenuta dei registri contabili necessari per le attività del settore vitivinicolo (e sanzionate dal d.l. n. 370 del 1987, conv. nella legge n. 460 del 1987), l'art. 8, comma secondo, del d.m. 19 dicembre 1994, n. 768 (Regolamento recante disposizioni nazionali di attuazione della norma del regolamento CEE n. 2238/93, relativo ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti e alla tenuta dei registri nel settore vitivinicolo), il quale stabilisce che i fogli dei registri prescritti dalla normativa comunitaria devono essere preventivamente numerati e vidimati dall'Ufficio periferico dell'Ispettorato centrale repressione frodi, competente per territorio, va interpretato, quanto al termine del loro compimento, in rapporto all'art. 13 dello stesso decreto, il quale fissa implicitamente i termini per la registrazione delle operazioni, stabilendo che il compimento delle operazioni imprenditoriali (ricezione per le entrate, spedizione per le uscite, ricezione, spedizione o utilizzazione dei prodotti) siano precedute dalla vidimazione dei registri (1).

(Omissis)

4.1. - Con il primo motivo di impugnazione i ricorrenti denunciano la violazione e la falsa applicazione dell'art. 16 regolamento CEE n. 2238/93 e dell'art. 8, comma 2°, d.m. 19 dicembre 1994, n. 768.

4.2. - I ricorrenti sostengono, in proposito, che i giudici di merito fonderebbero la loro decisione sulla mancanza di elementi certi che possano dar luogo ad un'irregolare tenuta dei registri contabili, pur ammettendo che il registro acquista valore di valido documento per effetto della preventiva vidimazione. In senso contrario i ricorrenti osservano che il regolamento CEE n. 2238/93, relativo ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti e alla tenuta dei registri nel settore vitivinicolo, all'art. 11 stabilisce che le persone fisiche e giuridiche e le associazioni di tali persone, che posseggano a qualsiasi titolo, per l'esercizio dell'attività professionale o a fini commerciali, un prodotto vitivinicolo, sono soggetti all'obbligo della tenuta dei registri indicati per le entrate e le uscite del prodotto. Il d.m. 19 dicembre 1994, n. 768, attuativo del regolamento CEE n. 2238/93, all'art. 8, co. 2°, stabilisce che i fogli dei registri devono essere preventivamente numerati e che essi sono soggetti prima dell'uso alla vidimazione dell'ufficio periferico dell'Ispettorato centrale repressione frodi, competente per territorio. L'art. 16 del regolamento CEE n. 2238/93, stabilisce, poi, che le iscrizioni nei registri devono essere effettuate, per le entrate, entro il primo giorno lavorativo successivo a quello della ricezione e, per le uscite, entro il terzo giorno lavorativo successivo quello della spedizione. Il sistema sanzionatorio è, infine, quello previsto dall'art. 4, l. 4 novembre 1987, n. 460.

4.3. - Il motivo è fondato. Infatti, l'art. 8, co. 2°, d.m. 19 dicembre 1994, n. 768, contenente il «Regolamento recante disposizioni nazionali di attuazione della norma del regolamento CEE n. 2238/93, relativo ai documenti che scortano il trasporto dei prodotti e alla tenuta dei registri nel settore vitivinicolo», prevede che i fogli dei registri imposti dalla normativa comunitaria «devono essere preventivamente numerati e sono soggetti prima dell'uso alla vidimazione dell'Ufficio periferico dell'Ispettorato centrale repressioni frodi, competente per territorio».

L'inequivoca statuizione dell'art. 8, co. 2°, non è affatto resa incerta, come si legge nella motivazione della sentenza impugnata, dalla presunta incertezza dei termini per la registrazione delle operazioni previste dall'art. 13, d.m. 19 dicembre 1994, n. 768, sia perché la registrazione deve comunque essere effettuata su registri già vidimati, sia perché i termini previsti dall'art. 13 decorrono dal compimento delle operazioni dell'imprenditore che riguardano il processo produttivo e che sono oggetto, per l'appunto, dell'iscrizione nei registri: ricezione per le entrate; spedizione per le uscite; ricezione, spedizione

ne o utilizzazione per i prodotti. Rispetto a tali operazioni non si vede quali possano essere i tratti di incertezza, né, in ogni caso, essi sono stati indicati nella sentenza oggetto del ricorso per cassazione.

5. - La riconosciuta fondatezza del primo motivo di censura rende superfluo esaminare il secondo motivo di impugnazione, con il quale i ricorrenti denunciano il difetto di motivazione della sentenza impugnata, che consisterebbe nel fatto che essa sarebbe confezionata in maniera del tutto apparente.

6. - La fondatezza del ricorso ne comporta l'accoglimento. Inoltre, poiché per la risoluzione della controversia non si richiedono ulteriori accertamenti di fatto, essa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384, 1° co., c.p.c., con il rigetto del ricorso introduttivo del contribuente.

(Omissis)

(1) REGISTRI DI CARICO E SCARICO NEL SETTORE VITIVINICOLO ED ILLECITO AMMINISTRATIVO PER OMESSA VIDIMAZIONE.

La stringatezza della motivazione estesa a sostegno della decisione di accoglimento adottata dalla Suprema Corte nella pronuncia qui in commento non rende sufficientemente conto della correttezza delle conclusioni raggiunte e ci offre il destro per qualche chiosa che estenda gli orizzonti delle problematiche che vi sono sottese.

Oggetto della contestazione operata dall'Ufficio repressione frodi fu, infatti, la irregolare tenuta dei registri di carico e scarico, siccome contenente annotazioni effettuate prima della presentazione del registro medesimo per la prescritta vidimazione.

Il giudice di prime cure aveva ritenuto di annullare l'ordinanza-ingiunzione con l'argomento che l'uso del registro prima della sua vidimazione è del tutto inefficace e non è di per sé fonte di irregolarità - in carenza di una prova circa il mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 13 del d.m. 13 dicembre 1994, n. 768 per provvedere alla iscrizione nei registri dei movimenti in entrata e in uscita o dell'utilizzazione dei prodotti - atteso che il registro stesso acquista valore probatorio solo per le annotazioni cronologicamente successive alla vidimazione.

Si scorge, negli argomenti adottati dal giudice del merito, l'eco di una non eterogenea *querelle* giudiziaria che, ancora abbastanza di recente, si è svolta intorno alla esatta linea di confine tra due distinti illeciti amministrativi sanzionati entrambi dalla legge notarile, e cioè l'irregolare tenuta del repertorio (punita dall'art. 137 della l. 16 febbraio 1913, n. 89) e la omessa annotazione di atti sul repertorio (punita dall'art. 138 stessa legge), in riferimento all'ipotesi in cui il notaio annoti in un repertorio non vidimato gli atti ricevuti.

In una serie di conformi pronunce (1), il Supremo Collegio ha fatto chiaro che in presenza di una simile irregolarità trova applicazione la disposizione del citato art. 138 («omessa annotazione») proprio perché «può essere qualificato come repertorio, ai sensi della legge notarile, solo il registro che, come previsto dall'art. 64, prima di essere posto in uso sia stato numerato e firmato in ciascun foglio dal Capo dell'archivio notarile competente».

Una simile regola di giudizio - che a prima vista appare assai simile a quella di cui il giudice del merito aveva fatto applicazione nella fattispecie ora considerata - solo in

apparenza può risultare in contraddizione con quella adottata dal Supremo Collegio nella pronuncia qui in esame, perché occorre porre mente ai differenti precetti che presiedono alle sanzioni amministrative previste nei distinti casi. La legge notarile infatti prescrive (art. 64) che «ogni repertorio, prima di essere posto in uso, è numerato e firmato in ciascun foglio (...) etc.», e poi punisce (art. 138), con la sospensione, il notaio che «non tiene il repertorio prescritto dall'art. 62, oppure lo pone in uso senza le forme prescritte dall'art. 64», mentre in altro luogo (art. 137) punisce invece le condotte che violino le prescrizioni relative alla tenuta del repertorio (secondo le regole degli artt. 61 e 62).

L'art. 11 del reg. CEE n. 2238/93 [che, per l'epoca della fattispecie esaminata (2), è la norma che contiene il precetto cui corrisponde la sanzione prevista dall'art. 4 co. 8° del d.l. 7 settembre 1987, n. 370 (3)] si limita invece a stabilire che «le persone fisiche e giuridiche e le associazioni di tali persone, che posseggano a qualsiasi titolo (...) un prodotto vinicolo, sono soggette all'obbligo di tenuta di registri indicanti, in particolare, le entrate e le uscite di detto prodotto», mentre l'art. 16 stabilisce i termini entro cui le annotazioni devono essere effettuate (salvo autorizzare gli Stati membri a consentire termini più lunghi, non superiori a giorni trenta).

Essendo così conformato il precetto della norma comunitaria, non se ne trae alcun obbligo circa le formalità da adottare ai fini della attribuzione di efficacia alle annotazioni da effettuare nel registro di carico e scarico, senonché vi è poi l'art. 17 dello stesso regolamento che prevede che gli Stati membri possano «stabilire norme più rigorose per la tenuta ed il controllo dei registri». Appare proprio volta a dare attuazione alla disciplina ora citata la prescrizione dell'art. 8 del decreto del Ministero risorse agricole 19 dicembre 1994, n. 768 che impone: «in tutti i casi sopra previsti, i fogli devono essere preventivamente numerati e sono soggetti prima dell'uso alla vidimazione dell'ufficio periferico dell'Ispettorato centrale repressione frodi competente per territorio».

È perciò dal combinato disposto della disciplina regolamentare comunitaria e della disciplina attuativa interna che si origina la prescrizione attinente l'obbligo della previa vidimazione dei registri di carico e scarico ed è da un simile combinato disposto che finisce per maturare un sistema di prescrizioni afferenti alla tenuta di detti registri che appare assai simile a quella dianzi succintamente descritta in riferimento alla tenuta del repertorio notarile.

Infatti, eseguendo l'annotazione di operazioni nei registri prima di averli vidimati, l'operatore vitivinicolo non può realizzare la fattispecie di irregolare tenuta del registro (come avverrebbe se, per esempio, fossero violate le minute prescrizioni afferenti le modalità di compilazione ovvero afferenti i termini per provvedervi), ma realizza invece la tipica fattispecie di «omessa annotazione», appunto perché (come nell'analogo caso del repertorio notarile) può essere qualificato come «registro di carico e scarico», ai sensi del combinato disposto delle norme ora citate, solo il registro che prima di essere posto in uso sia stato numerato e firmato in ciascun foglio dal capo dell'archivio notarile competente (4).

Le annotazioni apposte sul registro non previamente numerato e vidimato non sono allora di per sé stesse la

(1) Cass. 6 febbraio 1995, n. 1372, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 1828, con nota di GABRIELLI; Cass. 4 agosto 1998, n. 7662, in *Vita not.*, 1998, I, 1765; Cass. 23 dicembre 1998, n. 12835; Cass. 29 gennaio 1999, n. 795 entrambe *ivi*, 1999, 368 ss.

(2) Oggi è invece il regolamento della Commissione n. 884/01 del 24 aprile 2001 che stabilisce le modalità di applicazione dell'art. 70 del reg. 1493/99 in materia di documenti di trasporto e tenuta dei registri nel settore vitivinicolo.

(3) La norma ora citata, nel sanzionare la violazione degli «obblighi relativi ai documenti di accompagnamento, alla tenuta dei registri e alla documentazione ufficiale e commerciale imposta nel settore vitivinicolo», rimanda effettivamente al regolamento della Commissione n.

1153/75 ed al regolamento del Consiglio n. 355/79, ma è giocoforza ritenerla applicabile anche in riferimento ai precetti del reg. CEE n. 2238/93, atteso l'orientamento ormai stratificato secondo cui la novazione della fonte comunitaria resta assolutamente indifferente se la norma successivamente adottata non modifichi il contenuto di quella precedente «sotto il profilo oggettivo e soggettivo, così da far venire sostanzialmente meno la corrispondenza tra il precetto considerato dal legislatore e la sanzione ad esso correlata». Si veda, per tutte, Cass. 1° settembre 1998, n. 8669, in *Mass. giur. lav.*, 1999, 834, con nota di N. DE MARINIS.

(4) Si noti che anche in settore di materia completamente diverso da quello vitivinicolo o notarile la Suprema Corte ha già avuto modo di esprimere princi-

condotta in cui si concretizza l'illecito amministrativo ma sono il sintomo evidente e plateale del fatto che non sia stato osservato l'obbligo di tenuta del registro da parte della persona che (come dice l'art. 17 del regolamento più volte citato) possiede «a qualsiasi titolo, per l'esercizio dell'attività professionale o ai fini commerciali, un prodotto vitivinicolo», sono cioè il sintomo di una condotta omissiva che è considerata dall'ordinamento illecito amministrativo.

Non vi è dubbio, perciò, che non ha rilevanza alcuna, in riferimento alla violazione che dovrebbe essere stata contestata nella specie qui in considerazione, – come invece ha opinato il giudice di merito – il momento in cui le annotazioni sono avvenute (e la conseguente valutazione circa il rispetto dei termini), giacché esso non varrebbe a mutare la natura dell'illecito che è stato commesso e non varrebbe a rendere giustificabile l'omessa tenuta del registro che risultava prescritto.

Ovviamente, a noi non risulta come l'illecito sia stato contestato ma, ragionando in termini di pura astrazione, non possiamo non rilevare che la mancata vidimazione del registro al momento di provvedere all'annotazione su di esso integra gli estremi dell'omissione della condotta imposta.

Fuori di chiosa, però, appare opportuno rilevare che ben altro esito il processo avrebbe potuto avere – ed è proprio a questi fini che una più netta delimitazione tra le distinte tipologie di illeciti (troppo confusamente riunite in un'unica disciplina) avrebbe utilità, consentendo agli operatori di più convenientemente atteggiarsi ai fini del loro rispetto – se il ricorrente si fosse potuto difendere, per effetto dell'esatta configurazione della fattispecie contestatagli, allegando di appartenere alle categorie (di cui all'art. 12 del reg. CEE n. 2238/93 ed all'art. 9 del d.m. n. 768/1994) che possono far valere anche modalità alternative di registrazione e di avere avuto perciò documenti idonei a surrogare adeguatamente le operazioni di controllo ai fini delle quali è prescritta la previa vidimazione del registro.

In tale ipotetico caso – vertendosi appunto in materia di obbligo di tenuta del registro di carico e scarico – l'avvenuta annotazione su un registro non prescritto (per quanto irregolarmente effettuata) non avrebbe avuto rilevanza alcuna ai fini dell'illecito amministrativo.

A noi non risulta quale fosse, in quest'ottica, la posizione dell'operatore vitivinicolo raggiunto dalla contestazione, e quindi la prospettazione dell'ipotesi è puramente accademica, ma essa vale pur sempre a consentirci di considerare quali difficoltà concrete determina la farraginosa costruzione dei precetti degli illeciti amministrativi per effetto del combinato collegamento tra norme regolamentari e norme di attuazione nazionali, collegamento che non aiuta ad evincere una precisa identificazione del precetto normativo ovvero una chiara delimitazione tra i molteplici precetti che possono essere contenuti in una stessa disposizione, se non per effetto di una (sofferta e spesso perigliosa) indagine interpretativa, ovviamente eseguita a posteriori e quando l'illecito è ormai realizzato e contestato.

Alla luce di questa considerazione, ci sentiremmo indotti ad un ampliamento dell'indagine verso tematiche di maggiore complessità, e particolarmente ad interrogarci se una tale tecnica di legiferazione (e cioè l'attuazione in sede nazionale con decreto ministeriale di una fonte comunitaria che definisce genericamente una condotta la cui violazione è sanzionata a titolo di illecito amministrativo) soddisfi al principio generale «di legalità» sancito dall'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689, in virtù del quale «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge (...), se non fosse che lo spazio ed i limiti naturali di questa nota ce lo impediscono.

Basterà qui limitarsi a considerare che i più recenti sviluppi della giurisprudenza di legittimità paiono attribuire al principio in parola un contorno diverso da quello dettato dalla Carta costituzionale in materia penale (art. 25), piuttosto riconducibile alla regola dettata dall'art. 23 Cost. in tema di prestazione patrimoniale imposta, qualificandolo sì come «riserva assoluta di legge» ma attribuendogli efficacia di rango non costituzionale bensì operante sul piano della forza di legge ordinaria, con l'ulteriore precisazione che ne deriva poi «l'effetto che senza una legge che deroghi al suddetto art. 1 non è possibile l'introduzione di sanzioni amministrative mediante fonti secondarie, mentre questa possibilità ben può essere ammessa da una legge ordinaria, che la preveda in via generale o per singoli settori» (5).

Altre pronunce del Supremo Collegio hanno chiarito ulteriormente che, a questi fini, è sufficiente che la legge formale detti con idonea precisione il precetto e la sanzione – così fissando rigorosamente l'oggetto ed i limiti dell'intervento amministrativo destinato a completarla ed escludendo valutazioni di tipo politico sulla scelta dei comportamenti da sanzionare – lasciando poi spazio alla «eterointegrazione» da parte delle fonti regolamentari delegate, in ragione della tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono legittimate ad operare e sempre nel rispetto delle finalità poste dalla legge (6).

Per tornare al caso concreto, bisognerebbe chiedersi, insomma, se gli artt. da 12 a 17 del reg. n. 2238/93, descrivendo gli elementi costitutivi minimi dei registri di carico e scarico e rimettendo alla discrezionalità degli Stati membri la previsione di prescrizioni più rigorose, si limitino a delegare alle fonti nazionali la specificazione del contenuto degli elementi della fattispecie – anche in riferimento alla possibilità di prevedere formalità necessarie ai fini dell'attribuzione ai registri della peculiare efficacia che ad essi è attribuita – ovvero se detta asserita delega implichi un'attività creativa da parte delle fonti attuative idonea a modificare l'ambito oggettivo del precetto, così da far venire meno la corrispondenza tra il precetto medesimo e la sanzione ad esso correlata.

Si tratta di un quesito che non risulta posto nel procedimento in cui è stata pronunciata la sentenza qui in commento e che quindi non conviene esaminare oltre, al fine di

pi di diritto che sono esattamente sovrapponibili a quello desumibile dalla pronuncia ora in commento. Infatti, secondo Cass. 12 aprile 1996, n. 3471, «in tema di raccolta, riutilizzo o eliminazione di oli usati, costituisce violazione sanzionata dall'art. 10, 2° co., del d.p.r. n. 691 del 1983 non solo la mancata tenuta di apposito registro, prescritta dall'art. 8, 1° co., dello stesso decreto, ma anche la tenuta di un registro che non sia stato assoggettato a vidimazione prima dell'uso, come previsto dall'art. 2, comma secondo, del d.m. 22 febbraio 1984 (emesso in esecuzione della previsione contenuta nel terzo comma del cit. art. 8)». Nel corpo della motivazione della sentenza ora citata la Suprema Corte ha poi precisato quanto segue: «ed invero allorché la legge sanziona la omissione di un determinato comportamento, del quale indica anche le modalità, la omissione si realizza non solamente non tenendo quel comportamento, ma anche tenendolo con modalità diverse da quelle da essa legge previste. La previsione di modalità di tenuta di un determinato comportamento, difatti, esplicita che il

legislatore ha inteso affermare che lo scopo che esso si propone di perseguire con la imposizione di quel comportamento si raggiunge solamente se questo viene accompagnato da quelle modalità. Queste, cioè, costituiscono non elemento estrinseco al comportamento, ma componente intrinseco dello stesso: il quale, pertanto, deve considerarsi osservato o non osservato a seconda che sia tenuto, rispettivamente, con o senza dette modalità».

(5) In questi precisi termini si è espressa Cass. 6 novembre 1999, n. 12367.

(6) Si vedano, tra le altre, Cass. 20 marzo 1998, n. 2937; Cass. 15 febbraio 1999, n. 1242, in *Mass. giur. lav.* 1999, 470; Cass. 11 marzo 1999, n. 2138; Cass. 7 aprile 1999, n. 3351; Cass. 10 maggio 1999, n. 4634, in *Not. giur. lav.*, 1999, 457. Per una rassegna puntuale ed aggiornata delle opinioni dottrinali e giurisprudenziali in tema di illecito amministrativo e principio di legalità si veda COLLA-MANZO, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 2001, 247 e ss.

pervenire poi ad una risposta che resterebbe del tutto teorica ed estranea al tema della decisione.

Non è escluso però che la incessante vicenda delle questioni giudiziarie offra il modo di ritornarvi in una prossima occasione.

Giuseppe Caracciolo

*

Cass. Sez. III Civ. - 30-5-2003, n. 8772 - Carbone, pres.; Durante, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Cianciulli ed altri (avv. Tecce) c. Com. Foggia (avv. ti Mazza, Ricci). (*Dichiara inammissibile App. Bari 14 aprile 2000*).

Procedimento civile - Termini processuali - Sospensione - Controversie in materia agraria - Applicabilità della sospensione - Esclusione - Conseguenze - Ricorso per cassazione proposto oltre l'anno dal deposito della sentenza - Inammissibilità.

Non sono soggette al regime di sospensione feriale, ex art. 3 della legge n. 642 del 1969, tutte le controversie elencate nell'art. 429 c.p.c., così come sostituito dall'art. 409 c.p.c. a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 533 del 1973, e quindi non solo le controversie individuali di lavoro, ma anche le controversie indicate al numero 2 del predetto articolo, ovvero quelle concernenti i rapporti di mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione agraria, affitto a coltivatore diretto, nonché i rapporti derivanti da ogni altro contratto agrario; ne consegue che è inammissibile il ricorso per cassazione avverso una sentenza pronunciata in materia di contratti agrari se proposto oltre l'anno dal deposito della sentenza impugnata (1).

(Omissis). - È preliminare l'esame dell'eccezione del controricorrente, secondo la quale il ricorso è inammissibile per essere stato proposto oltre l'anno dal deposito della sentenza impugnata.

In effetti, la sentenza è stata depositata il 14 aprile 2000 ed il ricorso notificato il 25 maggio 2001, oltre l'anno.

Né, trattandosi di controversia agraria, trova applicazione la sospensione dei termini nel periodo feriale.

L'art. 3 legge 642/1969 esclude, difatti, dall'art. 429 c.p.c. - sostituito dall'art. 409 a seguito della legge 533/1973 - e, perciò, non soltanto le controversie individuali di lavoro, ma anche quelle indicate nel numero 2 del citato articolo 409 c.p.c. concernenti i rapporti di mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione agraria, affitto a coltivatore diretto, nonché i rapporti derivanti da ogni altro contratto agrario (Cass. 21 gennaio 1995, n. 700; Cass. 1 luglio 1987, n. 5771), ciò anche con riguardo al termine per la proposizione del ricorso per cassazione (Cass. 14 novembre 1997, n. 11260; Cass. 12 novembre 1998, n. 11449). (Omissis)

(1) La Suprema Corte di cassazione, con la decisione in annotazione, ribadisce che le eccezioni al principio della sospensione dei termini feriali, sono stabilite dall'art. 3 della l. 1° ottobre 1969, n. 742 sulla base della natura della controversia e non in relazione al rito previsto. Specificandosi, al riguardo, che l'esclusione dal regime della sospensione dei termini relativi al periodo feriale delle controversie agrarie, essendo correlata non alla specialità del rito, ma alla natura e all'urgenza di dette controversie, opera anche nel caso in cui il relativo procedimento si sia in concreto svolto senza l'osservanza del rito del lavoro. In tal senso, si pone l'univoco orientamento della Cassazione, a cominciare da Id., 5 agosto 1969, n. 2944, in *Giur. agr. it.*, 1970, 416; Id., 13 marzo 1970, n. 661, *ivi*, 1971, 279; Id., 6 novembre 1976, n. 4045, *ivi*, 1978, 294; in *Riv. dir. agr.*, 1979, II, 171, con nota di GERMANÒ A., *Sulle controversie agrarie: questioni varie in tema di organo giudicante, di rito e di competenza*; Id., 3 ottobre 1977, n. 4209, in *Foro it.*, 1978, I, 420, con nota di PROTO PISANI A.; e fra le ultime, Id., 29 ottobre 1997, n. 10654, *ivi*, 1998, I, 2515. (I.C.)

Cass. Sez. III Civ. - 24-5-2003, n. 8236 - Nicastro, pres.; Calabrese, est.; Russo, P.M. (conf.) - Capozio (avv. Troiano) c. Campanelli ed altri (avv. Colucci). (*Conferma App. Bari 9 aprile 2001*)

Prelazione e riscatto - Vendita compiuta in violazione del diritto di prelazione - Nullità - Esclusione - Rimedio dell'esercizio del riscatto - Sufficienza. (C.c., art. 1418; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

La violazione di una norma imperativa non dà luogo necessariamente alla nullità del contratto giacché l'art. 1418, primo comma, c.c., con l'inciso «salvo che la legge disponga diversamente», esclude tale sanzione ove sia predisposto un meccanismo idoneo a realizzare ugualmente gli effetti voluti della norma, indipendentemente dalla sua concreta esperibilità e dal conseguimento reale degli effetti voluti. Pertanto la vendita di un fondo compiuta senza il rispetto delle norme sul diritto di prelazione di cui agli artt. 8 della legge n. 590 del 1965 e 7 della legge n. 817 del 1971, non è viziata da nullità ai sensi del citato art. 1418 (né ai sensi dell'art. 1344 c.c.) sussistendo il rimedio dell'esercizio del riscatto (da parte degli aventi diritto alla prelazione) idoneo a conseguire l'obiettivo normativo dello sviluppo della proprietà contadina, a nulla rilevando l'accidentale decadenza della possibilità di esperirlo (1).

(Omissis). - Con il secondo motivo si denuncia «violazione, omessa applicazione dell'art. 1418 c.c., art. 8 legge n. 590/1965 in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 c.p.c.». Lamenta il ricorrente che sia stata ritenuta la sua carenza di interesse quanto alla propria richiesta di nullità della compravendita siccome contraria a norme imperative essendo avvenuta con comportamento fraudolento.

Il motivo va disatteso, giacché, nella considerazione che il comportamento delle parti del contratto di vendita teso ad aggirare le disposizioni sulla prelazione agraria è sanzionato con lo specifico rimedio del riscatto, la Corte barese ha convenuto che il C. era carente di interesse, e quindi inammissibile era la relativa domanda di nullità della compravendita, dal momento che non si era avvalso nel termine previsto del detto specifico rimedio, che come tale esclude la nullità della stessa.

In diritto questa conclusione è in piena consonanza con l'indirizzo di questo giudice di legittimità, secondo cui l'art. 1418, comma 1, c.c. con l'inciso «salvo che la legge disponga diversamente» esclude la nullità del contratto ove sia predisposto un meccanismo idoneo a realizzare ugualmente gli effetti voluti dalla norma, indipendentemente dalla sua esperibilità e dal conseguimento reale degli effetti voluti, quale, nel caso della vendita di un fondo compiuta senza il rispetto delle norme sul diritto di prelazione, il rimedio dell'esercizio del riscatto, idoneo a conseguire l'obiettivo normativo dello sviluppo della proprietà contadina, senza che rilevi l'accidentale decadenza dalla possibilità di esperirlo (v. Cass. n. 6691/1987, cui *adde*, in parte Cass. n. 6668/1997 e Cass. n. 10274/1994) (Omissis).

(1) SULLA VALIDITÀ DEL CONTRATTO IN VIOLAZIONE DEL DIRITTO DI PRELAZIONE.

Con la decisione in annotazione, la Suprema Corte di cassazione riafferma che il contratto di compravendita, concluso in violazione del diritto di prelazione agraria ex art. 8 della l. 14 agosto 1971, n. 817, è pienamente valido, non comportando il mancato rispetto di una norma imperativa affatto la nullità del contratto stesso. In tal senso, si pone il consolidato orientamento giurisprudenziale, fra cui, Cass. 29 settembre 1999, n. 10761, in questa Riv., 2000, 317; Id., 1° dicembre 1994, n. 10274, *ivi* (M), 1995, 659. In tema di contratti agrari, il legislatore, infatti, non ha sancito la nullità dei contratti d'acquisto di fondi rustici stipulati in violazione delle norme sulla prelazione agraria, ma si è limitato a stabilire che il coltivatore diretto possa esercitare il cosiddetto retratto sul fondo alienato, nei confronti di qualsiasi *avente causa*, entro l'anno dalla trascrizione del contratto. Colla

conseguenza che detti contratti sono (e restano, in via definitiva) pienamente validi in caso di mancato, tempestivo esercizio del recesso da parte del coltivatore diretto. E ciò atteso che seppure la l. 26 maggio 1965, n. 590 assista un interesse pubblico primario, con la conseguente imperatività della norma attributiva del diritto di prelazione al coltivatore diretto per il caso di vendita del fondo, tuttavia il proprietario venditore, nel caso di vendita del fondo ad un soggetto che non sia affittuario coltivatore diretto del fondo stesso ovvero proprietario confinante, ancorché sia stata simulata la stipulazione di un coevo rapporto di affitto con tale acquirente, non può invocare la nullità del contratto, essendo prevista nell'ipotesi solo quella diversa tutela, *ex art. 1418 c.c.* con l'indicazione «salvo che la legge disponga altrimenti», consistente nel diritto al riscatto attribuito al coltivatore illegittimamente pretermesso, il cui positivo esercizio realizza la sostituzione, immediata *ex tunc*, di questo soggetto al terzo nella compravendita del fondo (cfr., Cass. 24 maggio 1982, n. 3158, in *Giust. civ.*, 1982, I, 2326).

Il legislatore, giustamente, ha delineato l'istituto giuridico del riscatto agrario, da una parte, sorgere nel momento della vendita dell'immobile al terzo in violazione del diritto di prelazione, e dall'altra parte fornendo al soggetto pretermesso l'esclusiva facoltà di ottenere la proprietà del fondo compravenduto mediante l'esercizio di un diritto potestativo (cfr., in ultimo, 8 maggio 2001, n. 6391, in questa Riv. (M), 2001, 765; Id., 14 aprile 2000, n. 4858, *ivi*, 2000, 492; Id., 22 dicembre 1999, n. 14454, *ivi*, 2000, 529), ed in quanto tale, privo del carattere sanzionatorio nei confronti e dell'alienante il fondo e così pure dell'acquirente. L'effetto, in altre parole, della sostituzione non opera *ex lege*, appunto, quanto ed esclusivamente se il titolare estromesso, eserciti il proprio diritto. Non altrimenti.

La vendita di un fondo senza l'osservanza delle norme sul diritto di prelazione di cui agli artt. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, in conclusione, non è nulla, ai sensi dell'art. 1418 c.c., ma soggetta solo al potere di riscatto del coltivatore titolare del diritto di prelazione offeso, al quale non è consentito esperire, in luogo o in vece del riscatto eventualmente omesso, azione risarcitoria contro il terzo compratore ovvero l'alienante od ancora un'azione di accertamento della nullità della compravendita. Proprio perché, come abbiamo già detto, la vendita, stipulata senza il rispetto del diritto di prelazione è pienamente valida. Sul punto, la decisione in annotazione, ha espresso un convincimento che si pone in linea colla tradizione della giurisprudenza della Suprema Corte.

Ivan Cimatti

*

Cass. Sez. I Civ. - 7-2-2003, n. 1817 - Losavio, pres.; Vitrone, est.; Destro, P.M. (conf.) - Reg. Veneto (avv. gen. Stato) c. Galdiolo ed altro (avv. Scarso ed altro) (*Conferma App. Venezia 2 novembre 1999*)

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni - Concorso regionale negli interessi del mutuo per l'acquisto di fondo rustico - Decadenza per vendita di altro fondo - Controversia - Poteri del giudice del merito - Legalità estrinseca del provvedimento impugnato - Valutazione esclusiva - Esclusione. (L. 14 agosto 1971, n. 817, art. 12)

Il giudice dinanzi al quale viene contestata la decadenza dal beneficio del concorso regionale negli interessi del mutuo ottenuto in occasione dell'acquisto di un fondo rustico per la sostituzione o l'ampliamento della proprietà diretto coltivatrice, non è tenuto a limitare il proprio accertamento alla mera legalità estrinseca dell'atto di revoca del beneficio. Lo stesso, infatti, è investito di

una giurisdizione di merito sul rapporto e non di sola legittimità sull'atto di revoca e può contestare le valutazioni dell'Ispettorato agrario poste a fondamento della richiesta di restituzione degli interessi agevolati, senza necessità di accertamenti tecnici qualora ritenga fondato il rilievo dei beneficiari secondo cui la minima estensione del fondo preposseduto escludeva di per sé sola che la sua alienazione comportasse pregiudizio all'efficienza dell'azienda agricola limitata alla parte del fondo risultante dall'acquisto agevolato (1).

(*Omissis*). FATTO. - Con atto di citazione notificato il 19 novembre 1993 Germana Galdiolo, Michele Mason e Stefano Mason convenivano in giudizio dinanzi al Tribunale di Venezia la Regione Veneto per sentir dichiarare di non essere tenuti alla restituzione degli interessi su un mutuo agevolato di £. 200.000.000 pretesa dall'Ispettorato regionale all'agricoltura. Esponevano che detto mutuo era stato contratto con la Sezione autonoma di Credito Fondiario della Banca Nazionale del Lavoro con il concorso regionale sugli interessi ai sensi della l.r. 5 novembre 1979, n. 85, per l'acquisto di un fondo rustico di cui erano affittuari; che a seguito dell'alienazione di un piccolo fondo contiguo del quale essi erano originariamente proprietari era stata revocata la concessione del beneficio in base alla considerazione che essi erano incorsi nella decadenza prevista dalla l. 14 agosto 1971, n. 817. Ciò premesso, sostenevano che il mutuo era stato concesso per la costituzione di una proprietà diretto-coltivatrice e non per il suo ampliamento e che, in ogni caso, la decadenza dai benefici di legge non avrebbe potuto esser pronunciata nei casi in cui, come nella specie, la vendita del fondo preposseduto avesse riguardato piccole superfici e non avesse comportato alcuna lesione dell'efficienza dell'azienda agricola.

Con sentenza del 7 dicembre 1995-15 febbraio 1996 il Tribunale accoglieva la domanda e, con sentenza del 23 settembre -2 novembre 1999, la Corte d'appello di Venezia confermava la decisione impugnata.

Ribadita la giurisdizione del giudice ordinario, la Corte territoriale osservava che la decadenza dal beneficio del concorso regionale negli interessi del mutuo per la vendita del fondo preposseduto, il cui divieto era espressamente previsto nell'art. 13 del capitolato allegato al contratto di acquisto, era disciplinata dall'art. 12 della l. 14 agosto 1971, n. 817, il quale la escludeva nel caso in cui la vendita del fondo preposseduto non comportasse alcuna lesione per l'efficienza complessiva dell'azienda agraria, il che si verificava puntualmente nella specie tenuto conto del fatto che il fondo preposseduto era esteso ha. 1.91.47, ed aveva perciò una superficie corrispondente ad una percentuale dell'8 per cento dei fondi acquistati, che misuravano ha. 21,42,44. Conseguentemente il provvedimento di revoca del nulla osta e di recupero delle somme dovute alla Regione doveva esser disapplicato non solo per mancanza di motivazione, come ritenuto dal primo giudice, ma anche per violazione di legge.

Contro la sentenza ha proposto ricorso per cassazione la Regione Veneto con due motivi.

Germana Galdiolo, Michele Mason e Stefano Mason hanno depositato controricorso contenente ricorso incidentale condizionato affidato a due motivi.

Con sentenza del 7 marzo - 7 maggio 2002, n. 6489, le Sezioni Unite di questa Corte, riuniti i due ricorsi, hanno ribadito la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sulle controversie relative all'impugnazione dei provvedimenti di revoca di benefici o sovvenzioni della pubblica amministrazione rigettando il primo motivo del ricorso principale e i ricorsi riuniti sono stati rimessi a questa Sezione per l'esame degli ulteriori motivi.

DIRITTO. - Con il secondo motivo del ricorso principale la Regione Veneto denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 12 della l. 14 agosto 1971, n. 817 in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., e sostiene che la mancata lesione dell'efficienza dell'azienda agricola, che esclude la decadenza del beneficiario nel caso di alienazione del fondo preposseduto, non potrebbe farsi derivare dalla mera estensione della superficie alienata, occorrendo al riguardo procedere ad accertamenti accurati che tengano conto di tutti gli aspetti funzionali ed economici dell'azienda i quali rientrano nella competenza dell'Ispettorato agrario le cui valutazioni non sono sindacabili dal giudice ordinario che deve limitarsi a verificare la legalità estrinseca dell'atto di revoca del beneficio: conseguentemente, in mancanza di prova al riguardo, la domanda dei

beneficiari avrebbe dovuto essere rigettata.

Le censure articolate nel secondo motivo del ricorso principale non sono fondate in quanto si appuntano contro una valutazione del giudice di merito che appare sorretta da una corretta seppur stringata motivazione.

E infatti, contrariamente a quanto mostra di ritenere la ricorrente, il giudice dinanzi al quale viene contestata la decadenza dal beneficio del concorso regionale negli interessi del mutuo ottenuto per l'acquisto di un fondo rustico per la costituzione o l'ampliamento della proprietà diretto-coltivatrice non è tenuto a limitare il proprio accertamento alla mera legalità estrinseca dell'atto di revoca del beneficio poiché egli è investito di una giurisdizione di merito sul rapporto e non di sola legittimità sull'atto di revoca, e può contestare le valutazioni dell'Ispettorato agrario poste a fondamento della richiesta di restituzione degli interessi agevolati senza necessità di accertamenti tecnici qualora, come nella specie, ritenga fondato il rilievo dei beneficiari secondo cui la minima estensione del fondo preposseduto escludeva di per sé sola che la sua alienazione comportasse pregiudizio all'efficienza dell'azienda agricola limitata alla parte del fondo risultante dall'acquisto agevolato, e ciò a prescindere dal rilievo che, come puntualmente rilevato dai controricorrenti, le questioni sollevate dalla Regione Veneto con riferimento al difetto di prova della mancata lesione della efficienza dell'azienda agraria a seguito dell'alienazione del fondo preposseduto nonché all'asserita insindacabilità della discrezionalità amministrativa da parte del giudice ordinario non sono state sottoposte, neanche per la prima volta, all'esame del giudice di appello.

Il rigetto del ricorso principale comporta l'assorbimento dell'esame del ricorso incidentale condizionato. (*Omissis*)

(1) LA COMPETENZA DI MERITO DEL GIUDICE ORDINARIO SUGLI ATTI DI REVOCA DELLE AGEVOLAZIONI CREDITIZIE EROGATE PER L'ACQUISTO DI TERRENI PER LA FORMAZIONE (O L'AMPLIAMENTO) DELLA PROPRIETÀ COLTIVATRICE.

1. Sul solco di una precedente giurisprudenza (Cass. Sez. Un. 7 maggio 2002, n. 6489), la prima Sez. della Suprema Corte, con la decisione in epigrafe, ribadisce la competenza della giurisdizione ordinaria con riguardo alle controversie relative all'impugnazione di provvedimenti amministrativi di revoca delle agevolazioni creditizie per l'acquisto di fondi per la formazione o l'ampliamento di proprietà coltivatrici, erogati dalla pubblica amministrazione, e riafferma, tra l'altro, il principio secondo il quale il giudice ordinario presso il quale si impugna l'atto amministrativo di decadenza del concorso regionale degli interessi sul mutuo all'uopo accordato, non può limitare il proprio accertamento alla mera «legalità» dell'atto medesimo, ma deve spingersi fino ad investire l'intero rapporto dal quale il predetto atto si genera.

La decisione merita accoglimento. Tuttavia, riteniamo nell'esprimere la nostra adesione piena di dover formulare qualche nostra annotazione per confermarne ancor di più l'esattezza. L'Amministrazione regionale soccombente aveva fondato la sua tesi, ora capovolta, sul presupposto che gli accertamenti valutativi degli aspetti funzionali ed economici delle aziende agrarie, oggetto d'interventi agevolativi, finanziari e fiscali, rientrando nella competenza dell'apposito organo tecnico – Ispettorato agrario od altro organo sostitutivo o equipollente –, la giurisdizione non poteva che essere quell'amministrativa, e, pertanto, non passibile di sindacato da parte del giudice ordinario.

2. Non v'è dubbio che la tesi prospettata dall'Amministrazione regionale, se si tiene conto della funzione e del ruolo assegnati agli Ispettorati agrari (od organismi sostitutivi), a seguito dell'avvio di una politica agricola d'intervento che ha elevato tali organismi a figure soggettive pubbliche di riferimento, che collegano, nei casi di specie, l'intervento pubblico allo sviluppo e alla formazione dell'impresa [proprietà] coltivatrice assumerebbe una valenza di tanto rilievo. Ora, il giudizio di meritevolezza dell'intervento, in generale,

disposto dalla pubblica amministrazione come assistenza tecnica al fine del miglioramento della produzione agricola (vedasi l. 13 giugno 1935, n. 1220, istitutiva degli Ispettorati provinciali dell'agricoltura), a presidio e tutela dell'iniziativa privata, pur quando concerne una legittima aspettativa a ricevere agevolazioni creditizie e fiscali, trova riscontro in parametri normativi, attraverso valutazioni discrezionali dell'organo amministrativo, le quali, a seconda che sia coinvolto o meno intensamente l'interesse pubblico, possono assumere anche valenze di carattere «pubblicistico». Questa attività, senza alcun dubbio propedeutica alla concessione delle agevolazioni finanziarie e fiscali, viene svolta al fine di rispondere alla legittima aspettativa del soggetto (privato) richiedente, che può essere accolta o (anche) respinta dalla pubblica amministrazione, rientrando ciò nel potere discrezionale che caratterizza la stessa. Tuttavia, non può negarsi che tali funzioni si estrinsecano nella semplice ricognizione dell'idoneità, cui consegue un giudizio di merito sulla (assistita o) costituenda azienda agricola, ricavabile da nozioni e parametri forniti dalla scienza agraria, o meglio da una attività di accertamento tecnico sulla conformazione e sulle caratteristiche della (assistita o) costituenda impresa, sulla base della quale: emesso il giudizio di idoneità, rilasciato il relativo parere o «nulla osta» (o documento equipollente), ed erogato l'aiuto o il concorso sugli interessi, la predetta attività di accertamento si esaurisce, facendo sorgere, in favore del richiedente, un diritto soggettivo tutelabile in sede di giurisdizione ordinaria. (In tal senso, per un caso di concorso di un contributo in conto interessi per opere di miglioramento fondiario che ancora non era stato liquidato: Cass. 12 luglio 1995, n. 6596, in questa Riv., 1995, 615). È da notare che la stessa giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di sottolineare che la certificazione richiesta per il conseguimento delle agevolazioni tributarie costituisce una presunzione di veridicità dell'atto amministrativo, spettando al giudice accertare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per la fruizione dei benefici (Cass. 16 gennaio 1992, n. 503, in questa Riv., 1992, 544).

3. Ne consegue, che le valutazioni anche in ordine alla decadenza delle agevolazioni, disposta da parte della pubblica amministrazione, non possono essere solo di «legalità», cioè formali, ma devono potere investire pure quelle di ordine funzionali ed economiche riguardanti l'impresa nel suo complesso, quindi, non essere epidermiche, ma accertate in *funditus*. Del resto è lo stesso art. 12 della l. 14 agosto 1971, n. 817, che nel fissare i criteri di concessione delle agevolazioni, stabilisce le condizioni e i requisiti minimi, oggettivi e soggettivi, necessari affinché le agevolazioni medesime possano essere concesse, così come stabilisce pure i casi di decadenza dalle stesse, allorquando quelle condizioni e quei requisiti, per ragioni diverse, nel periodo vincolativo decennale (*ex art.* 28, l. 26 maggio 1965, n. 590), dovessero venire meno. È stabilito, infatti, che ove l'acquirente alieni o cessi di coltivare i terreni acquistati od «anche» quelli preposseduti, che hanno concorso alla formazione del giudizio dell'Ispettorato agrario sull'idoneità e validità della nuova azienda, decade dall'accordata agevolazione.

La pubblica amministrazione, nel caso esaminato dalla Cassazione, ci sembra si sia fermata su questa parte della disposizione (art. 12, comma 3°), trascurando di considerare le deroghe contenute nell'ultima parte del medesimo comma, che non solo fa salvi «i casi di vendita o di permuta per accorpamento», ma dispone, come fatto a se, «particolare», che anche «i casi di vendita di piccole superfici che non ledano l'efficienza dell'azienda», non costituiscono motivo per decadere dalle agevolazioni creditizie e fiscali. Bastava allungare poco appena lo sguardo sull'ultima parte del comma 3° dell'art. 12 citato, per pervenire ad una conclusione diversa, evitando, peraltro, un contenzioso la cui durata è stata di quasi 10 anni. Una valutazione tecnico-economica, prima che fosse stata proposta la deca-

denza delle agevolazioni creditizie, si sarebbe rivelata opportuna non foss'altro perché non è sempre detto che l'alienazione dell'acquistato fondo (o di quello preposseduto) sia sempre fonte di possibile speculazione. Spesso l'alienazione di un fondo può esser fatta per acquistarne uno più ampio o, comunque, migliore, nell'intento di formare una nuova proprietà (impresa) coltivatrice. In tal caso non può in assoluto escludersi l'alienazione del fondo acquistato, ma è compito specifico dell'organo tecnico competente effettuare gli accertamenti conseguenti, prima di pronunciare la decadenza dai benefici accordati.

4. Ora di fronte ad un atto amministrativo di revoca delle agevolazioni creditizie, la Corte di cassazione non poteva che respingere la pretesa dell'amministrazione regionale in particolare sul presupposto che ultimata la fase procedimentale, con l'emanazione del provvedimento attributivo del beneficio, quest'ultimo provvedimento ha trasformato quella che noi abbiamo qualificato una «legittima aspettativa» del richiedente in un suo diritto soggettivo. Nel caso di specie, infatti, non si trattava di effettuare una ponderazione tra l'interesse pubblico, a concedere le agevolazioni, e l'interesse privato a riceverle per costituire l'impresa agricola. La vendita di una piccola superficie di terreno preposseduto, tra l'altro, non sembra comprometta l'efficienza aziendale, minando le fondamenta di quell'orientamento di politica agraria comunitaria, nazionale e regionale che stavano in presidio dell'interesse pubblico. Il procedimento amministrativo, va ricordato, con l'emissione del provvedimento di concessione delle agevolazioni creditizie, aveva concluso positivamente in suo *iter* formativo. Di conseguenza, la valutazione del successivo provvedimento di revoca delle agevolazioni – del quale, tra l'altro, non pare fossero stati accertati tutti gli aspetti tecnico-funzionali ed economici relativi alla conservazione dell'efficienza dell'azienda –, attenendo la contestazione (non più di un interesse legittimo ma) di un diritto soggettivo che stava in capo al beneficiario, fuoriusciva dalla competenza della giurisdizione amministrativa e, per ciò stesso, la sua tutela non poteva che rientrare nella competenza del giudice ordinario. Da qui, molto opportunamente, il giudice ordinario non limitava la sua indagine al solo aspetto formale, ma la estendeva anche al merito del provvedimento per accertare se la vendita di uno spezzone di terreno (aspetto sicuramente non valutato dall'Ispettorato regionale dell'agricoltura) avesse compromesso l'efficienza dell'impresa coltivatrice, al punto di poterne revocare il provvedimento, e richiedere la restituzione del concorso sugli interessi corrisposti sul mutuo.

Alfio Grasso

*

Cass. Sez. Lav. - 3-2-2003, n. 1573 – Ciciretti, pres. ; La Terza, est.; Fedeli, P.M. (conf.) – G.G. (avv. Cabibbo) c. INPS (avv. De Angelis e Di Lullo). (*Conferma Trib. Torino 29 novembre 1999*)

Previdenza sociale - Assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti - Coltivatori diretti, mezzadri e coloni - Componente della famiglia coltivatrice - Compimento del diciottesimo anno di età entro il 31 dicembre - Versamento dei contributi quale unità attiva giovane - Accredito - Esclusione - Fondamento. (L. 4 aprile 1952, n. 218; l. 26 ottobre 1957, n. 1047, artt. 4, 5).

In tema di contributi previdenziali dell'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti relativa ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, l'art. 5, comma 5, l. 26 ottobre 1957, n. 1047 (la quale ha esteso per la prima volta la tutela assicurativa ai lavoratori autonomi dell'agricoltura), ha adottato, al pari di altre disposizioni in

materia di accredito dei contributi contenute nella medesima norma e stante l'esigenza di predisporre regole certe ed automatizzate, passibili di agevole applicazione, un criterio sostanzialmente figurativo per l'attribuzione dei contributi, estendendo all'intero anno la situazione riscontrabile al 31 dicembre. Ne consegue che va escluso il diritto di un appartenente alla famiglia coltivatrice che abbia compiuto il diciottesimo anno di età entro il 31 dicembre, e sia stato assicurato per una parte dell'anno quale bracciante agricolo «giovane», all'accredito dei contributi previsti per i minorenni fino alla data del compimento della suddetta età (1).

(*Omissis*)

FATTO. – Con ricorso al Pretore del lavoro di Torino del 26 marzo 1996 G.G. chiedeva la condanna dell'INPS alla corresponsione della pensione di anzianità a decorrere dal primo giugno 1995, assumendo di averne diritto stante l'obbligo di riconoscimento di un maggior numero di contributi, rispetto a quelli già accreditati, per il periodo dal primo gennaio al 30 agosto 1957 durante il quale era stato assicurato come bracciante agricolo «giovane». Dopo la costituzione dell'INPS, che si opponeva alla domanda, questa veniva rigettata dal Pretore con sentenza del 10 marzo 1997 e, sull'appello dell'assicurato soccombente, la statuizione veniva confermata dal locale Tribunale con la sentenza del 29 novembre 1999.

Il Tribunale condivideva le argomentazioni del primo Giudice secondo cui, per il conteggio dei contributi da accreditare ai braccianti agricoli per l'anno 1957, rilevasse esclusivamente la situazione anagrafica rilevabile al 31 dicembre, secondo il disposto dell'art. 5 quinto comma della l. 26 ottobre 1957 n. 1047, applicabile alla qualità dei componenti della famiglia coltivatrice; osservava il Tribunale che detta disposizione, nell'introdurre la tutela previdenziale per i lavoratori agricoli autonomi e nella impossibilità di fare riferimento ad una prestazione effettiva concretamente verificabile, aveva adottato un criterio sostanzialmente figurativo, attribuendo un numero fisso di contributi a ciascun membro della famiglia, ipoteticamente attivo, estendendo all'intero anno la situazione riscontrabile al 31 dicembre; si trattava pertanto di un sistema basato su presupposti convenzionali, cui è estraneo il criterio della ripartizione proporzionale invocato dall'interessato, come comprovato dalla sentenza della Corte costituzionale, che prendendo in esame detta normativa, con la sentenza n. 434 del 1994, aveva valorizzato l'aspetto della continuità, suscettibile di fare operare *de iure* una situazione di fatto insussistente, anziché la suddivisione in periodi. Il Tribunale escludeva altresì dubbi di costituzionalità della disposizione, ritenendola complessivamente equilibrata e non irragionevole nel dettare, nell'ambito dell'insindacabile discrezionalità legislativa, disposizioni per alcuni versi favorevoli e per altri meno vantaggiose per gli assicurati.

Avverso detta sentenza l'assicurato soccombente propone ricorso affidato ad un unico motivo.

Resiste l'INPS con controricorso.

DIRITTO. – Il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 comma quinto della legge n. 1047 del 1957, nonché della tabella *b*) n. 3 allegata alla legge n. 218 del 1952, per avere il Tribunale ritenuto che il criterio presuntivo per l'attribuzione dei contributi, di cui alla citata disposizione della legge 1047/1957, valga a conferirgli il contributo per i maggiorenni per tutto l'anno 1957 sulla base del dato relativo al mese di dicembre dello stesso anno, ancorché la maggiore età fosse stata da lui compiuta nel mese di agosto, con conseguente suo diritto all'accredito, fino a quella data, dei contributi previsti per i minorenni. La disposizione in esame, che fa riferimento alla composizione della famiglia al 31 dicembre di ogni anno, non sarebbe passibile di interpretazione analogica e quindi quel criterio non potrebbe essere utilizzato per la rilevazione dell'età degli interessati, proiettandola in linea presuntiva, all'intero anno. Ed infatti la «misura del contributo» previsto per gli uomini, le donne ed i minorenni, appare essere disciplinata dall'art. 4 della stessa legge, che non fa riferimento all'art. 5, ma alla tabella *b*) allegata alla legge 218/52, la quale determina i contributi settimanali da versare, per cui si dovrebbe fare riferimento all'età dell'interessato per ciascuna settimana. Peraltro per la individuazione dell'età del lavoratore non sussisterebbe quella difficoltà di accertamento, coniugata all'esigenza di certezza, che ha indotto il legislatore ad individuare la composizione della famiglia ad una data determinata.

Il ricorso va rigettato.

Questa Corte ha già esaminato la disposizione di cui all'art. 5 quinto comma della legge 1047/57 (cfr. Cass. n. 5244 del 9 aprile 2001, nonché 6371/99, 9532/99, 8444/95) in tema di esperibilità da parte dell'INPS delle azioni di rivalsa per le prestazioni corrisposte ai minori di età (prevista dall'art. 24 della legge 977 del 1967 in materia di tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti). In queste pronunzie la Corte ha escluso l'esperibilità di detta azione, affermando, tra l'altro, che per costoro il versamento della contribuzione non era illegittimo. Si è infatti rilevato, in riferimento alle fattispecie regolate dalla legge n. 1047 del 1957, che per gli infraquattordicenni il rapporto assicurativo era pienamente legittimo perché l'art. 5 della legge n. 1047 cit. faceva riferimento, per gli accreditamenti contributivi, al nucleo familiare nella sua composizione risultante al 31 dicembre dell'anno di riferimento, così consentendo di includervi anche i componenti minorenni per tutto l'anno nel corso del quale avessero compiuto i quattordici anni di età.

Ciò che vale per il diritto e la misura dell'accredimento è dunque la composizione della famiglia coltivatrice al 31 dicembre di ogni anno.

È vero quanto osserva il ricorrente, e cioè che l'art. 4 della medesima legge 1047 del 1957 dispone che la misura del contributo base per gli uomini, le donne ed i ragazzi è quella prevista dalla tabella b) n. 3 allegata alla l. 4 aprile 1952 n. 218, ma questa disposizione regola appunto la misura del contributo da versare, non già il sistema di accredito del medesimo contributo tra i componenti della famiglia coltivatrice, perché per l'accredito il momento rilevante è quello del 31 dicembre, che si proietta in linea presuntiva per l'intero anno.

Si tratta invero, come ha osservato il Tribunale, di un criterio sostanzialmente figurativo, come peraltro fatto palese dalle altre disposizioni in materia di accredito dei contributi contenute nell'art. 5 della citata legge del 1957, in base al quale, cfr. secondo comma, le prime 104 giornate devono essere accreditate al capo famiglia e le altre, in ragione di 52 giornate ciascuno al coniuge, ai fratelli ecc. con la conseguenza che per alcuni aspetti esso può assumere valenze favorevoli e per altri aspetti riflessi sfavorevoli per gli assicurati, ma che si giustifica considerando che con detta legge del 1957 si estese per la prima volta la tutela assicurativa per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ai lavoratori autonomi dell'agricoltura, ossia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, la cui attività lavorativa non poteva essere sottoposta a verifica, per cui era massima l'esigenza di predisporre regole certe ed automatiche, passibili di agevole applicazione. Se dunque l'accredito dei contributi tra i componenti della famiglia viene dalla legge regolato attraverso un criterio del tutto convenzionale, è logico ritenere che valga anche l'analogo criterio convenzionale che fa riferimento alla data del 31 dicembre.

Il ricorso va pertanto rigettato. (*Omissis*)

(1) PROBLEMI INTERPRETATIVI DEI CRITERI DI ACCREDITO CONTRIBUTIVO AI FINI PENSIONISTICI DEI COLTIVATORI DIRETTI IN BASE ALLA LEGGE N. 1047 DEL 1957.

1.- In anni recenti, essendo venuti a compimento i requisiti (di età e/o di anzianità contributiva) per l'acquisizione del diritto a pensione di molti soggetti assicurati ai sensi della l. 26 ottobre 1957, n. 1047, sono sorte alcune questioni interpretative circa i criteri previsti per l'attribuzione ai singoli interessati dei contributi versati nel periodo di vigenza delle norme in essa previste.

È noto che, con la legge citata, l'assicurazione obbligatoria per invalidità, vecchiaia e superstiti di cui al r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827 e successive disposizioni ed integrazioni (relative ai lavoratori subordinati) è stata estesa, con alcune modificazioni, ai coltivatori diretti, ai mezzadri, ai coloni ed agli appartenenti ai rispettivi nuclei familiari, dediti abitualmente alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento del bestiame.

Non è qui il caso di illustrare compiutamente i principi fondamentali della legge n. 1047 del 1957 (sui quali rinvio a FESTUCCIA, *L'assicurazione per invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri*, in *Prev. soc. agr.*, 1957, 780

ss.) in quanto molti di essi sono stati modificati dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9 (sulla quale v. GATTA, *L'ordinamento previdenziale del lavoro agricolo*, Roma, 1990, 231 ss.). Mi limito, pertanto, ad alcune brevi indicazioni che aiutino a comprendere il particolare meccanismo dell'accertamento e dell'accredimento dei contributi, posto in essere dalla legge in questione ed utilizzato solo negli anni anteriori al 1962, ma la cui efficacia si è proiettata sino ad anni recenti essendo gli elementi in tal modo acquisiti necessari per verificare il ragguaglio dei requisiti contributivi richiesti per il diritto a pensione (di vecchiaia o di anzianità), che è poi l'argomento di cui si è occupata la sentenza in epigrafe.

2.- Per l'accertamento dei soggetti assicurati e per la determinazione, l'accertamento e la riscossione dei contributi dell'assicurazione invalidità e vecchiaia dei coltivatori diretti la legge n. 1047 del 1957 fa riferimento alle norme del r.d.l. 28 novembre 1938, n. 2138 e del r.d. 24 settembre 1940, n. 1949 e successive modificazioni (che hanno disciplinato il sistema di riscossione unificata dei contributi previdenziali ed assistenziali nel settore agricolo basato sul c.d. impiego presunto della manodopera per ettaro-coltura e per capo di bestiame). Infatti, per ogni complesso aziendale (fondi coltivati e/o bestiame allevato), sulla base dei dati dichiarati dalla parte e controllati dall'ufficio accertatore - tenuto conto dei coefficienti del medio impiego di manodopera per ettaro-coltura e per capo-bestiame determinati ai sensi dell'art. 5 del r.d. n. 1949 del 1940, e del numero di giornate che presuntivamente si reputava potesse essere annualmente prestato da ciascuna unità attiva della famiglia coltivatrice - si calcolava, da un lato, la forza lavorativa occorrente alle normali necessità delle coltivazioni e degli allevamenti praticati (c.d. fabbisogno aziendale) e, dall'altro, il numero di giornate lavorative eseguite da ciascun componente attivo (uomo, donna, e ragazzo che si dedicavano alle attività sopra indicate) della famiglia del coltivatore diretto.

L'art. 3 della legge precisava che i contributi fossero applicati alle sole giornate che risultavano prestate dalle unità attive del nucleo familiare. Ne conseguiva che se la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare era superiore al fabbisogno di manodopera richiesto dalle attività aziendali, il contributo si applicava soltanto alle giornate di lavoro necessarie per l'espletamento di tali attività; se, invece, la forza lavorativa della famiglia coltivatrice era inferiore al fabbisogno aziendale, il contributo si applicava alle sole giornate di lavoro che si presumevano prestate da ciascuna unità attiva del nucleo familiare secondo le determinazioni adottate in sede provinciale. In ogni caso, il numero di giornate annue assoggettate a contribuzione per ciascun nucleo familiare non poteva essere inferiore a 104, costituendo tale numero di giornate-contributo il minimo accreditabile al capo-famiglia.

Secondo l'art. 4 della legge, per gli uomini, le donne e i ragazzi soggetti all'assicurazione invalidità e vecchiaia di cui alla legge stessa, la misura del contributo base era quella prevista dalla tabella B, n. 3, allegata alla legge 4 aprile 1952, n. 218 relativa ai braccianti agricoli: nel 1957, tale misura era di lire 2 per ogni giornata di uomo e lire 1,50 per ogni giornata di donna e ragazzo (a cui si aggiungeva un contributo per il Fondo adeguamento pensioni, rispettivamente di lire 29,50 e lire 17,67).

In correlazione col sistema di determinazione delle giornate imponibili è stato previsto un particolare meccanismo di accredimento contributivo ai soggetti assicurati. Infatti, per l'art. 5 della legge, i contributi accertati e riscossi complessivamente per ciascun nucleo familiare erano accreditati agli appartenenti al nucleo stesso secondo una graduatoria di preferenza che vedeva attribuite al capo-famiglia le prime 104 giornate e le altre, nei limiti della capienza, in ragione di 52 giornate per ognuno, al coniuge, ai fratelli del capo-famiglia, ai loro coniugi, ai discendenti

del capo-famiglia e dei fratelli, ed altri parenti ed affini sino al quarto grado. L'ordine di precedenza era inderogabile. All'interno di ogni gruppo (fratelli, coniugi, discendenti, ecc.), erano posposte a tutte le altre unità quelle che avessero già liquidato una pensione a carico di un'assicurazione obbligatoria. Compiuta la prima attribuzione di giornate nella misura sopra descritta, se vi erano giornate in eccedenza, queste venivano attribuite al capo-famiglia sino alla concorrenza di 156 giornate e agli altri componenti, in parti uguali fra loro, ma non oltre il limite di 156 giornate annue ciascuna. Qualora, dopo tali ulteriori attribuzioni, residuavano altre giornate, queste erano attribuite in parti uguali al capo-famiglia ed agli altri componenti. I conseguenti accreditamenti erano effettuati sulla base della composizione della famiglia quale risultava al 31 dicembre dell'anno cui i contributi si riferivano.

3.- Proprio in relazione a quest'ultima statuizione (rilevanza della situazione familiare al 31 dicembre) sono sorte alcune controversie, in una delle quali – concernente l'esclusione dallo accredito contributivo di un soggetto facente parte del nucleo familiare del coltivatore diretto, ma non convivente in famiglia al 31 dicembre in quanto chiamato alcuni mesi prima a prestare servizio militare di leva – era stata anche sollevata questione di costituzionalità della norma in questione, dichiarata infondata – con sentenza interpretativa di rigetto – da Corte cost. 20 dicembre 1994, n. 434 (in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 74 con nota di GATTA) per il rilievo che la limitazione prevista dall'art. 5, comma 5, legge n. 1047 del 1957 «non opera nei casi in cui la prestazione di lavoro del familiare e la sua appartenenza alla famiglia siano temporaneamente impediti da una sopravvenienza del tipo di quelle previste dagli artt. 2110 e 2111 c.c. (ossia per fatti involontari quali l'infortunio, la malattia, la gravidanza, il puerperio e il servizio militare di leva)».

Anche la decisione in epigrafe concerne una fattispecie per la quale viene in evidenza il disposto di cui sopra, avendo il ricorrente contestato l'applicazione che ne era stata fatta, in sede di merito, al proprio caso. Egli, infatti, avendo compiuto il diciottesimo anno di età nel mese di agosto del 1957, si era visto accreditare – in base alla norma dell'art. 5 della legge n. 1047 – i contributi base di cui all'art. 4 della stessa legge (che, come ho detto *supra* richiama la tabella B, n. 3, allegata alla legge n. 218 del 1952) nella misura prevista per gli uomini e non, limitatamente ai mesi dell'anno anteriori al compimento del diciottesimo anno, nella misura prevista per i ragazzi, il che, a suo parere, gli avrebbe permesso di acquisire l'accredito di un maggior numero di contributi.

Con la sentenza in commento – per la quale non si rinviengono precedenti in termini – il ricorso dell'interessato è stato respinto in quanto la disposizione dell'art. 4 dallo stesso invocata riguarda la misura del contributo mentre la questione controversa riguarda l'accredito di esso (osservo, peraltro, in termini di giornate-contributive e non di importo contributivo) come disciplinato dall'art. 5 più volte citato, confermando la legittimità della norma, che estende a tal fine all'intero anno la situazione familiare esistente al 31 dicembre, desumibile da un indirizzo interpretativo già affermato dalla giurisprudenza della S.C. [il richiamo, in motivazione, è a: Cass. 9 aprile 2001, n. 5244 (in *Foro it.*, Mass., 2001); Cass. 8 settembre 1999, n. 9532 (*ibidem*, 1999); Cass. 22 giugno 1999, n. 6371 (*ibidem*, 1999); Cass. 2 agosto 1995, n. 8444 (massima in questa Rivista, 1996, 643)], per i motivi sintetizzati nella massima sopra riportata.

Con le prime due sentenze richiamate la S.C. aveva escluso l'esperibilità da parte dell'INPS dell'azione di rivalsa per le prestazioni corrisposte ai minori di età (prevista dall'art. 24 della legge n. 977 del 1967 in materia di tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti) con riferimento ai ragazzi facenti parte del nucleo familiare dei coltivatori diretti, che compivano i quattordici anni entro il 31 dicem-

bre, ritenendo legittimo l'accredito contributivo effettuato in loro favore per l'intero anno proprio in virtù del particolare criterio di attribuzione dei contributi sopra descritto. Cass. n. 6371/99 aveva, invece, escluso l'ammissibilità di tale azione per il rilievo che la legge n. 1047 del 1957 non contiene alcuna norma limitatrice dell'obbligo assicurativo in funzione dell'età e che la legge n. 218 del 1952 – la quale vieta il versamento dei contributi previdenziali prima del quattordicesimo anno per i braccianti agricoli – è richiamata esclusivamente in relazione alla misura del contributo-base da versare, non tenendo conto, però, che l'art. 1 della legge n. 1047 contiene un rinvio dinamico alle leggi che disciplinano l'assicurazione generale obbligatoria i.v.s. dei lavoratori dipendenti: esso infatti dispone che l'obbligo dell'assicurazione in questione «secondo il r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni (e tra queste anche quelle recate dalla legge n. 218 del 1952: n.d.r.), è esteso, in quanto non sia diversamente disposto dagli articoli seguenti», ai lavoratori autonomi dell'agricoltura. Per cui, *a fortiori*, il richiamo alla tabella B, n. 3 della legge del 1952 sulla misura del contributo-base, implica l'osservanza dei limiti e delle condizioni di applicabilità di tale misura, ove non esplicitamente disposto in maniera diversa dalla norma di recepimento (come, ad es., con la deroga conseguente alla disciplina dettata per l'attribuzione dei contributi agli infraquattordicenni dall'art. 5 della legge n. 1047). Infine, Cass. n. 8444/99 (pronunciata dalla Sez. III, in una controversia civile sulla nozione di famiglia coltivatrice) non sembra pertinente all'argomento qui trattato.

Carlo Gatta

*

Cass. Sez. V Civ. - 15-1-2003, n. 467 - Finocchiaro, pres.; Graziadei est.; Sorrentino, P.M. (conf.) - S.n.c. Fralaeo di Latrofia & C. (avv. D'Addabbo) c. Min. Finanze (n.c.). (*Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. Puglia 4 aprile 2001*)

Imposte e tasse - I.N.V.I.M. - Imponibile - Calcolo - I.N.V.I.M. straordinaria ex d.l. n. 299 del 1991 - Terreni non edificatori - Determinazione del valore finale - Criterio applicabile - Rendita catastale - Affermazione - Terreni inseriti negli strumenti urbanistici - Criterio applicabile - Valore venale - Sussistenza - Terreni inseriti in strumenti urbanistici in corso d'approvazione - Valutazione tabellare - Affermazione - Fondamento. (D.l. 13 settembre 1991, n. 299, art. 1, comma 8; l. 18 novembre 1991, n. 363)

In tema di I.N.V.I.M. straordinaria, la determinazione del valore finale dei terreni va compiuta ai sensi dell'art. 1, comma ottavo, del d.l. n. 299 del 1991 (convertito nella legge n. 363 del 1991), moltiplicando il reddito dominicale iscritto in catasto. Tuttavia, nel caso che si tratti di terreni per i quali «gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria», ossia di terreni inseriti in strumenti urbanistici che non hanno completato il loro procedimento di formazione, opera la regola generale del riferimento al valore di mercato, in ragione del mutamento della destinazione legale del bene, passata da agricola a edificatoria. Pertanto, quando il terreno sia preso in considerazione da uno strumento urbanistico in corso d'approvazione, non può passarsi dalla tassazione con criterio tabellare a quella secondo il valore venale (1).

(Omissis)

FATTO. - Con riguardo all'INVIM straordinaria dovuta ai sensi del d.l. 13 settembre 1991, n. 299 (convertito, con modificazioni, in legge 18 novembre 1991, n. 363) dalla S.n.c. Fralaeo di Raffaele Latrofia & C., l'Ufficio del registro di Gioia del Colle ha determinato in lire 1.040.000.000 il valore finale di terreni, considerandoli edificabili, non agricoli, come invece indicato nella dichiarazione, ove tale valore era stato fissato nella misura di lire 15.500.000 (di poco superiore a quella «tabellare»).

La Società ha impugnato il relativo avviso, sostenendo che, alla data di riferimento della tassazione (31 ottobre 1991) era da reputarsi persistente la natura agricola dei terreni, in quanto il piano regolatore generale, il quale prevedeva la destinazione edificatoria, era stato adottato dal Consiglio comunale con delibera del 14 marzo 1990, ma non aveva ancora ricevuto la prescritta approvazione del Presidente della Regione.

La Commissione tributaria provinciale di Bari ha condiviso la tesi della contribuente.

La Commissione tributaria regionale della Puglia, su gravame dell'Ufficio, ha invece ritenuto legittimo l'accertamento, osservando che detta approvazione regionale ha efficacia retroattiva, che il piano regolatore, fin dal momento della sua adozione, conferisce un maggiore peso economico ai fondi rustici di cui preveda l'edificabilità, e che inoltre la Società non aveva dimostrato il perdurare dell'impiego agricolo dopo tale momento.

La Fralaeco, con ricorso notificato il 10 dicembre 2001 al Ministero delle finanze ed all'Agenzia delle entrate, ha chiesto la cassazione della sentenza di secondo grado, con due censure connesse, addebitando alla Commissione regionale la violazione degli artt. 1 del d.l. n. 299 del 1991, 51 e 52 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 e 2697 c.c., nonché vizio di motivazione.

La ricorrente rinnova la tesi avanzata in sede di merito; aggiunge che la Commissione regionale doveva desumere dagli atti di causa il protrarsi dell'uso agricolo dei terreni, e comunque fare carico all'Ufficio di fornire la prova dell'assunta edificabilità e del maggiore valore riportato nell'accertamento.

Le parti intime non hanno svolto controdeduzioni.

DIRITTO. - Il ricorso è fondato, sulla scorta e nei limiti delle considerazioni seguenti.

Il valore finale dei terreni, al fine dell'applicazione dell'INVIM straordinaria, ai sensi dell'ottavo comma del citato art. 1 del d.l. n. 299 del 1991 (convertito in legge n. 363 del 1991), è il valore cosiddetto automatico calcolato in base al reddito dominicale iscritto in catasto, salvo che si tratti di terreni per i quali «gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria».

In quest'ultimo caso, in difetto di diversa disposizione, opera la regola generale del riferimento al valore di mercato.

L'edificabilità influente ai fini in discussione è quella «prevista» dalla disciplina urbanistica, e, dunque, ove introdotta da un piano regolatore generale, è quella che consegue al perfezionamento del relativo strumento, segnato dall'approvazione regionale, che ne condiziona l'efficacia.

La deliberazione del piano da parte del Consiglio municipale, fino a quando non intervenga tale approvazione, produce effetti provvisori, quali le misure di salvaguardia, ed anche incide sul prezzo di mercato del bene, che non può non scontare la rilevante aspettativa creata dallo strumento urbanistico *in fieri*, ma non comporta edificabilità legale, di modo che non basta a giustificare l'applicazione di una regola di tassazione riferita all'edificabilità prevista dalla disciplina urbanistica, senza alcuna notazione aggiuntiva che autorizzi l'equiparazione ad essa della mera probabilità del futuro conseguimento della relativa qualità, ovvero della sola edificabilità di fatto.

Al principio, ripetutamente affermato da questa Sezione in via d'interpretazione delle similari disposizioni dettate in tema d'imposta di registro dall'art. 52, quarto comma del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 (v. sentt. 12 novembre 2001, n. 13969 e 27 dicembre 2001, n. 16202, che danno continuità ad indirizzo già espresso dalla Sezione prima), non è opponibile il condivisibile rilievo che l'edificabilità stabilita da un piano regolatore in attesa di approvazione regionale è comunque apprezzata dalla generalità dei consociati come qualità del bene sostanzialmente acquisita e difficilmente reversibile.

Lo strumento urbanistico in corso d'approvazione certamente interferisce sulla stima del fondo in una libera contrattazione di mercato, e quindi assume influenza nei rapporti negoziali o non negoziali mi cui tale stima sia rilevante (v. Cass., Sez. Un. 1° luglio 1997, n. 5900, in tema di riconducibilità nell'errore di fatto essenziale dell'ignoranza della destinazione edificatoria impressa ad un fondo rustico da strumento urbanistico non ancora in vigore).

L'indicata situazione, però, contrariamente a quanto ritenuto da Cass. 27 marzo 2002, n. 4381, non può giustificare, ai fini impo-

sitivi in discorso, il passaggio dal criterio di tassazione secondo il valore tabellare a quello secondo il valore venale, dato che la norma tributaria richiede al riguardo il mutamento della destinazione legale del bene, da agricola ad edificatoria, mentre prescindendo dalla mera divaricazione dell'uno rispetto all'altro valore.

Il predetto principio comporta, con l'accoglimento del ricorso in ordine alla prioritaria deduzione di violazione dell'art. 1, ottavo comma del d.l. n. 299 del 1991, la cassazione della pronuncia impugnata, ed esige una conforme pronuncia nel merito, ai sensi dell'art. 384, primo comma c.p.c., non essendo in contestazione la rispondenza del valore finale dichiarato dalla Società al valore risultante dal reddito catastale.

La natura della problematica affrontata e la rilevata non univocità della giurisprudenza di legittimità rendono equa la compensazione delle spese dell'intero giudizio. (*Omissis*)

(1) LA NOZIONE DI DESTINAZIONE EDIFICATORIA PREVISTA DAGLI STRUMENTI URBANISTICI AI FINI DELL'APPLICAZIONE DELL'INVIM STRAORDINARIA.

La controversia decisa con la sentenza in esame attiene alla rettifica del valore di un terreno oggetto di compravendita ai fini dell'INVIM straordinaria.

La sentenza evidenzia l'ennesimo *revirement*, da parte della Suprema Corte, in merito alla definizione del criterio di qualificazione giuridica della nozione di destinazione edificatoria prevista dagli strumenti urbanistici, relativamente agli effetti fiscali che ne conseguono.

Nella fattispecie, la ricorrente eccepeva la violazione del disposto dell'art. 1, comma 8, del d.l. 13 settembre 1991, n. 299, convertito nella l. 18 novembre 1991, n. 363. La norma, agli effetti dell'applicazione del tributo (che, si rammenta, non è più dovuto per i presupposti che si verificano a decorrere dal 1° gennaio 2002), prevede, quale criterio generale, che «per la rettifica del valore finale dei terreni» venga fatto «riferimento al reddito dominicale risultante in catasto, applicando il relativo moltiplicatore» (cd. criterio automatico di valutazione su base catastale, che, qualora utilizzato, inibisce agli uffici la possibilità di sottoporre a rettifica il valore dichiarato dalle parti).

La norma prevede, inoltre, specularmente a quanto disposto dall'art. 52, comma 4, ultimo periodo, del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 (Testo unico dell'imposta di registro), l'esclusione di detto criterio quando si tratti di terreni per i quali «gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria». In tal caso, diversamente da quanto accade per i terreni agricoli, rispetto ai quali opera il criterio della valutazione automatica, l'ufficio, in sede di determinazione del valore del bene immobile ceduto, non incontra alcun limite riferibile ai parametri catastali, con la conseguenza che laddove ritenga insufficiente il valore dichiarato dalle parti nell'atto di cessione, potrà procedere a rettificarlo in base al valore venale in comune commercio del bene.

Si trattava, nella fattispecie, di individuare l'esatto ambito di applicazione della deroga, se, cioè, essa si riferisse esclusivamente ai terreni dotati di edificabilità derivanti da strumenti operanti, ovvero se potesse estendersi anche a quelli dotati di edificabilità solo potenziale o prospettica, così come inizialmente sostenuto anche dall'Amministrazione finanziaria (1).

Secondo la ricorrente, il terreno oggetto della controversia non poteva essere considerato edificabile in quanto compreso in uno strumento urbanistico non ancora perfezionatosi.

Come per analoghe fattispecie, già sottoposte al giudizio della Corte (2), si doveva, quindi, stabilire, agli effetti

(1) Cfr. circolare 10 giugno 1986, n. 37/220391.

(2) Cfr., da ultimo, Cass. Sez. V 27 marzo 2002, n. 4381, in questa Riv., 2003, 104, con mia nota a commento.

dell'esclusione o meno del criterio di valutazione automatica, se il piano regolatore adottato con delibera del Comune dovesse considerarsi efficace solo al perfezionamento dell'*iter* dello strumento urbanistico, e cioè una volta intervenuta l'approvazione della delibera comunale da parte della Regione ovvero se gli effetti connessi alla qualificazione giuridica di area edificabile relativamente ad un terreno inserito nel piano regolatore e destinato ad insediamento edilizio dovessero esplicarsi dalla data di approvazione della delibera da parte del Consiglio comunale.

Sul punto, come si è avuto modo di puntualizzare nel commentare la sentenza a margine, l'interpretazione della Cassazione è stata «altalenante», contrapponendosi una posizione restrittiva, che richiede il necessario perfezionamento dell'*iter* attraverso l'approvazione della delibera comunale da parte della Regione, ad una posizione più «morbida» che ritiene sufficiente, ai fini dell'efficacia del piano regolatore, la delibera del Comune.

Secondo la tesi restrittiva, «il tenore della norma (terreni per i quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria), proprio perché non specifica ulteriormente, non può che fare riferimento agli strumenti urbanistici già perfezionati» (3) e, dunque, ad una situazione di edificabilità di diritto, assolutamente certa.

La tesi opposta, movendo dalla considerazione puramente economica che «la mera approvazione comunale dello strumento urbanistico comporta un indiscutibile incremento di valore dei suoli destinati alla edificazione» (4), attribuisce rilevanza agli strumenti urbanistici non ancora perfezionati, sotto il profilo della loro incidenza sul valore venale degli immobili.

Con la sentenza in rassegna, la Suprema Corte privilegia ancora una volta il criterio restrittivo, ponendo come condizione di efficacia del piano regolatore generale deliberato dal Comune l'atto di approvazione da parte della Regione. Sul punto aveva avuto modo di esprimersi anche il Consiglio di Stato rilevando che lo strumento urbanistico consegue la sua perfezione, e produce effetti, solo con l'approvazione regionale, la quale non è mera condizione di efficacia, ma completa il procedimento, dando vita ad una fattispecie di atto complesso, rispetto alla quale l'adozione del piano può solo produrre, in via provvisoria, taluni effetti anticipati, come le misure di salvaguardia, stabiliti per legge (5).

Anche la Corte sottolinea che, fin quando non interviene detto atto di approvazione, non può parlarsi di edificabilità legale, pur potendosi produrre, in attesa dell'approvazione, effetti provvisori destinati anche ad incidere sul prezzo di mercato del bene. Risulta, peraltro, ininfluente, secondo la Corte, agli effetti dell'applicazione della regola di tassazione ancorata al criterio dell'edificabilità legale, l'apprezzamento sulla edificabilità di fatto contenuta nel piano regolatore, considerata dalla generalità dei consociati «come qualità del bene sostanzialmente acquisita» e tale da avere un peso nella determinazione del valore del bene oggetto di negoziazione.

Ancorché la qualificazione di edificabilità derivante da un piano regolatore *in itinere* possa influire sul valore in comune commercio del bene, ciò nonostante, questa sola ragione economica non consente di superare la previsione tassativa di cui all'art. 1, comma 8, del d.l. n. 299/1991, convertito nella legge n. 363/1991 (nonché all'art. 52, comma 4, del d.p.r. n. 131/1986), consistente nella necessità che la «destinazione edificatoria» sia con-

creta ed attuale affinché il bene possa essere legittimamente sottratto alla valutazione automatica e sottoposto alla rettifica dell'Ufficio. Per concludere, l'esclusione dell'anzidetto criterio di valutazione automatica e, specularmente, l'utilizzazione per fini accertativi del criterio di valutazione venale del bene, può essere invocato, secondo la Cassazione, solo in presenza di un mutamento della destinazione legale del bene, da agricola ad edificatoria. E ciò si determina solo una volta intervenuta l'approvazione della più volte richiamata delibera comunale ad opera della Regione.

Giuseppe Di Paolo

*

Cass. Sez. Lav. - 11-11-2002, n. 15836 - Senese, pres.; Celentano, est.; Napoletano, P.M. (conf.) - Rotondo (avv. Condemi) c. INAIL (avv. Quaranta). (*Conferma Trib. Cassino 23 marzo 1999*)

Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Copertura assicurativa - Condizioni - Carattere professionale dell'attività - Necessità - Coltivazione del fondo allo scopo di destinare i prodotti al proprio consumo - Insufficienza. (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 205, 206, 207; c.c., art. 2135; l. 12 settembre 1977, n. 903, art. 10; l. 20 novembre 1986, n. 778, art. 1; d.l. 22 maggio 1993, n. 155, art. 14; l. 19 luglio 1993, n. 243)

Ai fini della tutela contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura è richiesto l'esercizio professionale, da parte dei soggetti indicati nell'art. 205 d.p.r. n. 1124 del 1965, come modificato con l'art. 10 l. 9 dicembre 1977, n. 903 (proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniugi e figli, anche naturali o adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende), di un'attività economica diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse, secondo la previsione dell'art. 2135 c.c., espressamente richiamato dall'art. 206 dello stesso d.p.r. (nella nuova formulazione introdotta dall'art. 1 l. 20 novembre 1986, n. 778) per l'individuazione della nozione di azienda agricola o forestale; ne consegue che, ai fini della tutela suddetta, già prima che intervenisse il d.l. 22 maggio 1993, n. 155 il cui art. 14 ha stabilito che l'individuazione dei lavoratori assicurati ex art. 205 avviene secondo i criteri e le modalità previste dalla legge 1047 del 1957, non era sufficiente l'attività di coltivazione del proprio fondo, ancorché svolta in modo abituale, al solo scopo di destinare i prodotti al proprio diretto consumo e non al mercato (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso al Pretore di Cassino, depositato il 24 agosto 1995, Giovanni Giuseppe Rotondo esponeva che, cessato nel 1998 il proprio rapporto di lavoro alle dipendenze della Fiat, con diritto a pensione, si era dedicato, in via continuativa ed abituale, alla coltivazione del terreno posseduto, insieme alla moglie, intorno alla casa di abitazione ed in altri luoghi poco lontani; che il 19 luglio 1992, mentre era intento ad irrigare gli ortaggi, era inciampato su di un tubo di gomma, riportando la frattura del femore destro; che l'INAIL aveva indennizzato l'infortunio, corrispondendo sia l'indennità per la invalidità temporanea che la rendita per l'invalidità permanente; che l'Istituto previdenziale, con nota del 18 giugno 1995, aveva revocato i benefici concessi, assumendo la non indennizzabilità dell'infortunio per la mancanza del requisito della «abitualità».

Assumendo che dall'epoca del pensionamento aveva sempre lavorato direttamente, in via continuativa ed abituale, alla coltivazione e all'allevamento del bestiame (da cortile), chiedeva la condanna dell'INAIL alla ricostituzione della rendita.

L'Istituto, costituitosi, si opponeva alla domanda e chiedeva, in via riconvenzionale, la restituzione delle somme corrisposte, nella misura di lire 13.218.730, oltre interessi legali.

(3) Cass. Sez. I 3 dicembre 1994, n. 10406, in *Giust. civ. Mass.*, 1994.

(4) Cass. Sez. trib. 4 settembre 2001, n. 11356, in *Giust. civ. Mass.*, 2001.

(5) Cfr. Cons. Stato, II Sez. 30 aprile 1996, n. 2005.

Con sentenza n. 555 del 1997 il Pretore rigettava la domanda principale ed accoglieva la riconvenzionale.

L'appello del signor Rotondo, cui resisteva l'INAIL, veniva accolto dal Tribunale di Cassino solo limitatamente alla irripetibilità delle prestazioni indebitamente percepite, in applicazione dell'art. 260 della legge finanziaria del 1997 (avendo l'appellante percepito, nell'anno 1995, un reddito inferiore a lire 16 milioni).

Il Tribunale riteneva, richiamando sia l'art. 2 della legge 9 gennaio 1963, n. 9, sia l'art. 205 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, che la destinazione dei prodotti del fondo al consumo familiare escludesse la professionalità della attività espletata.

Aggiungeva che il signor Rotondo non aveva neppure dedotto (né si era offerto di provare) di essere iscritto negli appositi elenchi, requisito necessario, ai sensi del d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212, e successive modifiche e integrazioni, per beneficiare dell'indennità di malattia.

Per la cassazione della decisione di secondo grado (sentenza del 5/23 marzo 1999) ricorre, formulando un unico, articolato motivo di censura, Giovanni Giuseppe Rotondo.

L'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) resiste con controricorso.

DIRITTO. - Con l'unico motivo la difesa del ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 2, secondo e terzo comma, della l. 9 gennaio 1963, n. 9, dell'art. 4 del d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212 (integrato dalla l. 11 marzo 1970, n. 83), dell'art. 205, primo comma, lett. b), del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124; nonché vizio di motivazione su punto decisivo della controversia (art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c.).

Deduce che il Tribunale ha erroneamente richiamato ed applicato l'art. 2 della legge n. 9 del 1963 (che dà rilievo alla circostanza che il coltivatore tragga dall'attività, in via prevalente, il reddito per sé e per la sua famiglia), non tenendo conto che tale legge riguarda l'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti gestita dall'INPS, e non anche l'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali gestita dall'INAIL.

Rileva che anche la l. 22 novembre 1954, n. 1136, richiamata dall'art. 2 della legge 9163, concerne l'assicurazione contro le malattie dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, e non il rischio di infortunio e di malattia professionale.

Sostiene la mancanza, nel nostro ordinamento, di una nozione generale di coltivatore diretto applicabile ad ogni fine di legge, donde la errata applicazione, ai fini infortunistici, di leggi sulle pensioni e l'assistenza malattie.

Assume che la disciplina specifica applicabile alla fattispecie è solo quella di cui al d.p.r. n. 1224 del 1965, il cui art. 205, primo comma, lett. b), estende la tutela relativa ai «proprietari mezzadri, affittuari, loro coniugi e figli anche naturali ed adottivi che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende».

Richiama, poi, la definizione di azienda agricola di cui al successivo art. 206, con il riferimento all'art. 2135 c.c., e la estensione alla coltivazione di orti e giardini, operata dall'art. 207.

Sostiene che la nozione di «abitualità», di cui alle norme del d.p.r. n. 1124/65, non è conforme a quella di cui all'art. 2 della legge n. 9 del 1963.

Nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è coltivatore, per la difesa del ricorrente, chi impegna in tale attività le sue energie lavorative nella misura in cui il fondo stesso, per estensione, ampiezza e tipo di coltivazione, ne abbia bisogno.

L'abitualità non andrebbe, quindi, intesa in senso assoluto; non verrebbe meno in concorrenza di altra occupazione, anche se prevalente.

Sarebbe sufficiente la regolarità e la continuità, con esclusione delle sole attività espletate occasionalmente, a scopo diverso.

Assume che la correttezza di tale interpretazione trova conferma nel d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito nella l. 19 luglio 1993, n. 243, il cui art. 14 ha stabilito che i lavoratori di cui al primo comma, lett. b), dell'art. 205 del d.p.r. n. 1124/65 vengono individuati, a partire dal 1° giugno 1993, secondo i criteri e le modalità previsti dalla legge n. 1047 del 1957.

Il concetto più restrittivo di abitualità, relativo alla assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, è stato, quindi, esteso all'assicurazione per gli infortuni e le malattie professionali solo dal giugno 1993, e non può riguardare un infortunio accaduto in precedenza.

Deduce che la Corte costituzionale, nel respingere, con la sentenza n. 26 del 2000, la eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 14 citato, ha dato atto, sostanzialmente, che la nozione di abitualità, prevista dall'art. 205 del d.p.r. n. 1124/65, nella precedente formulazione, era intesa semplicemente come dedizione normale e continuativa alla coltivazione dei campi e all'allevamento del bestiame, senza alcun riferimento alla prevalenza ed al reddito ricavato.

Erroneamente, quindi, il Tribunale ha rigettato la domanda per il fatto che i prodotti erano destinati al consumo familiare.

Deduce, ancora, che nessuna norma richiede, per l'operatività della assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'iscrizione negli elenchi di cui al d.lg. 9 aprile 1946, n. 212, integrato dalla l. 11 marzo 1970, n. 83, valida ai soli fini INPS e della pregressa assicurazione malattia.

Per l'assicurazione INAIL opera il principio della automaticità.

Critica, infine, la valutazione che i giudici di appello hanno effettuato delle risultanze della prova testimoniale espletata in primo grado, avendo gli stessi affermato, contro tali risultanze, che la continuità e frequenza nell'attività agricola e la costante dedizione alle incombenze colturali non erano rinvenibili nella fattispecie.

Assume che risultava, invece, dalla prova testimoniale, che il ricorrente era impegnato quotidianamente sui fondi per la coltivazione e l'allevamento; che tale attività non costituiva un passatempo e che il frutto del lavoro era destinato a soddisfare effettivi bisogni propri e della famiglia.

Il ricorso non è fondato.

Il dispositivo della decisione qui impugnata risulta conforme a diritto, anche se la motivazione va in parte corretta, avendo il Tribunale di Cassino utilizzato, per escludere la qualità di soggetto assicurato all'INAIL, una nozione di coltivatore diretto dettata dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047, e successive modificazioni ed integrazioni, ai diversi fini dell'assicurazione di invalidità, vecchiaia e superstiti (e non ancora utile, prima della entrata in vigore del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, conv. nella legge n. 243 del 1993, per i fini di tutela infortunistica presso l'INAIL); ed avendo ritenuto necessaria l'iscrizione del lavoratore nell'elenco nominativo dei lavoratori agricoli, nel mentre, nella materia della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ricorre il caso tipico e più risalente di applicazione del c.d. principio di automaticità delle prestazioni (artt. 67 e 212 del d.p.r.).

All'epoca dell'infortunio per cui è causa (19 luglio 1992), l'individuazione dei soggetti assicurati contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in agricoltura andava operata esclusivamente sulla scorta degli artt. 205 e segg. del d.p.r. n. 1124 del 1965, nonché dell'art. 2135 c.c., richiamato dagli artt. 206 e 207 del citato d.p.r.

L'art. 205 del d.p.r. n. 1124/65 dispone alla lettera b), come modificata con l'art. 10 della l. 9 dicembre 1977, n. 903, che si intendono assicurati contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura «i proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniuge e figli, anche naturali o adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende».

L'art. 206, come sostituito dall'art. 1 della l. 20 novembre 1986, n. 778, considera «aziende agricole o forestali, ai fini del presente titolo, quelle esercenti una attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali ed attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 del codice civile».

Il successivo art. 207, poi, considera «lavori agricoli, ai fini del presente titolo, tutti i lavori inerenti alla coltivazione dei fondi alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame ed attività connesse, ossia quelli che rientrano nell'attività dell'imprenditore agricolo, a norma dell'art. 2135 del c.c., anche se i lavori siano eseguiti con l'impiego di macchine mosse da agente inanimato, ovvero non direttamente dalla persona che ne usa ed anche se essi non siano eseguiti per conto e nell'interesse dell'azienda conduttrice del fondo».

Da tali norme, *ratione temporis* applicabili all'infortunio per cui è causa, si ricava che, per l'assoggettamento alla tutela infortunistica dei proprietari, mezzadri, ecc., è richiesto, con la titolarità dell'impresa, l'esercizio professionale di una certa attività economica, atteso che tale «esercizio professionale» rientra sicuramente nella previsione di cui all'art. 2135 c.c. per il quale è imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse.

Mentre nell'art. 207 del d.p.r. n. 1124 del 1965, il richiamo all'art. 2135 c.c. vale solo come criterio discrezionale rispetto ad atti-

vità che non possono considerarsi agricole, o che sono tali solo a certe condizioni, nella nuova formulazione dell'art. 206 il riferimento all'art. 2135 c.c. serve ad individuare, in senso tecnico giuridico, il requisito della «imprenditorialità», che deve sussistere, per l'operatività della tutela assicurativa, in capo ai proprietari, mezzadri ecc. che esercitano attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura ecc.

Ne deriva che, anche prima del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella l. 19 luglio 1993, n. 243 – il cui art. 14 ha stabilito, per quanto qui interessa, che, con decorrenza dal 1° giugno 1993, ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, di cui al Testo Unico approvato con d.p.r. n. 1124 del 1965, «i lavoratori di cui al primo comma, lettera b), dell'art. 205 del citato Testo Unico sono individuati secondo i criteri e le modalità previste dalla legge 26 ottobre 1957, n. 1047, e successive modificazioni ed integrazioni» – non poteva essere considerato imprenditore ed assicurato all'INAIL colui che esercitava l'attività «per conto proprio» che produceva determinati beni per consumarli direttamente e non per destinarli, dietro corrispettivo, ad altri.

La novità introdotta dall'art. 14 del d.l. n. 155 del 1993 riguarda la estensione della nozione di coltivatore diretto, individuata dalle leggi riguardanti l'assicurazione di invalidità, vecchiaia e superstiti (l. 26 ottobre 1957, n. 1047; l. 22 novembre 1954, n. 1136; l. 9 gennaio 1963, n. 9, e succ. modifiche), anche alla assicurazione per gli infortuni sul lavoro.

Sarà, pertanto, necessario che i soggetti indicati nelle citate leggi si dedichino in modo esclusivo o almeno prevalente a tali attività; per attività prevalente si intenderà quella che impegni il coltivatore diretto ed il mezzadro o colono per il maggior periodo di tempo nell'anno e che costituisca per essi la maggior fonte di reddito; la prestazione lavorativa del nucleo familiare non dovrà essere inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento del bestiame; il fabbisogno di manodopera per lo svolgimento delle suddette attività non dovrà essere inferiore a centoquattro giornate lavorative annue (artt. 2 e 3 della legge n. 9 del 1963).

Ma anche prima di tale espressa parificazione dei requisiti, per le ragioni sopra esposte, colui che coltivava il proprio fondo, ancorché abitualmente, al solo scopo di destinare i prodotti al suo diretto consumo, e non al mercato, non era soggetto alla tutela assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali, mancando il c.d. rischio professionale.

Nello stesso senso si è già pronunciata la Corte con la sentenza n. 703 del 28 gennaio 1984, nella quale si è ribadito: «ai fini della tutela contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, non è sufficiente la natura agricola dell'attività lavorativa nello svolgimento della quale si è verificato l'infortunio, ma occorre anche un requisito soggettivo, costituito dall'appartenenza dell'infortunato ad una delle categorie indicate dalla legge. La sussistenza di tale secondo requisito, allorché sia in discussione la qualità di imprenditore del soggetto infortunatosi durante la coltivazione di un proprio fondo, ben può essere negata dal giudice del merito in base alla considerazione di elementi (nella specie, esigua ampiezza del fondo), tali da far escludere la configurabilità della coltivazione come esercizio professionale di un'attività economica organizzata ai fini della produzione di beni».

Tale orientamento è stato riconfermato con la sentenza n. 9040 del 4 luglio 2001, che ha valorizzato il richiamo all'art. 2135 c.c., operato dall'art. 206 del d.p.r. n. 1124/65, consapevolmente dissentendo dall'unico precedente contrario (Cass. 28 maggio 1997, n. 4724), che aveva ritenuto tutelabile contro

gli infortuni sul lavoro anche la coltivazione abituale di un piccolo appezzamento di terreno, da parte di un impiegato d'ordine presso un ente pubblico, allo scopo di destinare i prodotti al consumo familiare.

Ritiene il Collegio che l'orientamento espresso con le sentenze n. 703 del 1984 e n. 9040 del 2001 meriti, per le ragioni sopra esposte, di essere condiviso.

Il ricorso va pertanto rigettato, risultando il dispositivo della sentenza conforme a diritto (art. 384, secondo comma, c.p.c.).

Il ricorrente non è tenuto al rimborso delle spese nei confronti dell'istituto resistente, non ricorrendo l'ipotesi della pretesa manifestamente infondata e temeraria (art. 152 disp. att. c.p.c.).

(Omissis)

(1) ANCORA SULLA COSIDDETTA «IMPRESA PER CONTO PROPRIO» NELL'ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO.

1. - Un ex dipendente della Fiat, giunto alla pensione, si era ritirato a vivere in campagna, dedicandosi alla coltivazione di un modesto appezzamento di terreno e all'allevamento di animali da cortile. Un brutto giorno, mentre era intento ad irrigare gli ortaggi, aveva incespicato in un tubo di gomma, cadendo e riportando la frattura di un femore. Si poneva il problema, s'egli potesse avvalersi di quanto disposto dall'art. 205, primo comma, lett. b), del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, in base al quale sono «assicurati contro gli infortuni in agricoltura (...) i proprietari (...) che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende». La Suprema Corte lo ha risolto in senso negativo, con una presa di posizione radicale. A suo avviso, infatti, anche prima dell'entrata in vigore del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito nella l. 19 luglio 1993, n. 243 – l'uno e l'altra inapplicabili alla fattispecie in esame *ratione temporis* – «colui che coltiva il proprio fondo (...) al solo scopo di destinarne i prodotti al suo diretto consumo», anziché allo scambio, era escluso dalla relativa tutela, «mancando il c.d. rischio professionale» (1).

Trattandosi di valutazione *ex post*, per il lettore di oggi la sentenza non ha più che un valore storico; sul suo sfondo, tuttavia, si coglie agevolmente un problema sempre attuale, quello dei limiti soggettivi della copertura antinfortunistica, sicché un breve commento potrà forse presentare ancora qualche interesse.

2. - La dottrina commercialistica, a quanto consti, è da tempo unanime nel ritenere che al requisito della professionalità, testualmente richiesto per la figura dell'imprenditore dall'art. 2082 c.c., sia essenziale la destinazione dell'attività a soddisfare i bisogni altrui, al di fuori dell'ambito personale e familiare. Le poche, e sia pur autorevoli, voci che si sono levate in senso contrario appartengono ad un'epoca ormai lontana (2). Gli agraristi hanno avuto, sul punto, maggiori perplessità, probabilmente perché l'art. 2135 lasciava un po' in ombra la fase dell'alienazione dei prodotti, classificandola non già fra le

(1) I precedenti da essa citati si possono leggere: Cass. 28 gennaio 1984, n. 703 in *Giur. agr. it.*, 1986, 485, con nota di SPECA *L'attività agricola nei riflessi della norma antinfortunistica*, Cass. 28 maggio 1997, n. 4724, in *Dir. lav.*, 1998, II, 252, con nota di GATTA, *Requisiti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro del coltivatore diretto di fondo rustico*, in questa Riv., 1997, 506; Cass. 4 luglio 2001, n. 9040, in *Dir. lav.*, 2002, II, 99, con nota di GATTA, *Una discutibile pronuncia in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro del coltivatore-produttore in proprio*, ed in questa Riv., 2001, 689, con nota mia, *La cosiddetta «impresa per conto proprio» non rientra nella tutela antinfortunistica*. Ma perché? È motivo di soddisfazione per me constatare che, pur

lavorando ciascuno all'insaputa dell'altro, siamo giunti entrambi a conclusioni sostanzialmente critiche. Il Gatta ha ripreso l'argomento in *Qualche ulteriore osservazione sui requisiti richiesti per l'assicurazione contro gli infortuni del coltivatore diretto*, in questa Riv., 2002, 514, con ampia panoramica della precedente dottrina.

(2) Il più documentato ed organico tentativo di dimostrare che anche il c.d. imprenditore per proprio conto è imprenditore in senso tecnico resta quello compiuto dal BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova, 1948, 123 ss., per una confutazione del quale v. già CASANOVA, *Impresa e azienda (Le imprese commerciali)*, nel *Trattato di dir. civ.* diretto da F. Vassalli, Torino, 1974, 20, testo e nt. 4.

attività agricole *ex se*, ma soltanto fra quelle connesse, e soltanto quando rientrasse nell'esercizio normale dell'agricoltura. Anch'essi, tuttavia, erano giunti infine alla conclusione che questa seconda norma individuasse una *species* del *genus* definito dalla prima – significativamente collocata nel Titolo sull'impresa «in generale» – alla quale bisognava quindi far riferimento per cogliere i requisiti indefettibili che ogni imprenditore doveva possedere, qualunque fosse l'ambito in cui operava (3).

Oggi è facile aggiungere che l'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, da cui il testo originario dell'art. 2135 è stato sostituito, fa parte di un provvedimento emanato sulla base di una legge (la n. 57 del 5 marzo 2001) il cui obbiettivo è per l'appunto quello dell'apertura e regolazione dei mercati (cfr. in particolare, l'art. 7). «Dunque - come ancor di recente è stato scritto, e proprio da un agrarista - non vi è attività imprenditoriale che non sbocchi in una serie indefinita di negozi giuridici con i consumatori ed utenti per uno scopo di lucro e di profitto» (4). Corollario inevitabile: il cosiddetto «imprenditore per proprio conto» non è imprenditore nel senso tecnico-giuridico del termine (e quindi neppure piccolo imprenditore *ex art.* 2083), ma solo un produttore in senso economico.

3. - Tutto ciò premesso credo peraltro di poter mantenere alcune riflessioni, cui ho accennato in una mia precedente nota (5). Nel sistema dell'assicurazione contro gli infortuni concetto-cardine non è l'impresa, bensì il lavoro, perché in quest'ultimo sta la causa del rischio, inteso, qui, come possibilità che si verifichi un evento lesivo dell'integrità psicofisica del prestatore d'opera. Orbene, un medesimo lavoro può essere compiuto da persone che rivestono qualifiche giuridiche diverse, in diversi luoghi, sia nell'ambito di un'impresa, sia al di fuori di essa. Si pensi al taglio di un albero: vi può provvedere l'operaio di un'impresa forestale, che mira così alla conservazione del bosco, o di un'impresa industriale, che il bosco voglia invece distruggere, per ricavarne legname, oppure il coltivatore diretto, proprietario (o usufruttuario, o affittuario, ecc.) del podere, ma anche il dipendente del Comune in un viale cittadino od in un cimitero, od ancora quello privato nel parco di una villa. Però il rischio di ferirsi, maneggiando una scure od una motosega, o quello di essere investiti dall'albero nella sua caduta, resta comunque lo stesso. Sulla base di questa semplice, ma decisiva constatazione, si è affermato, sin dalle origini della normativa antinfortunistica, il principio secondo cui tutti coloro che sono addetti alla medesima lavorazione hanno pure diritto alla medesima tutela. Con l'avvento della Carta costituzionale esso ha acquistato, se possibile, un rilievo ancor maggiore, perché è stato sentito come un'applicazione di quanto stabilisce il suo art. 3, primo comma, tant'è vero che gli stessi giudici della Consulta vi hanno fatto più volte richiamo (6).

Ovviamente, non tutti coloro che si fanno male nell'abbattere un albero o, come nel caso sottoposto alla Cassazione, innaffiando l'orto, possono invocare l'assicura-

zione contro gli infortuni. Un limite è pur necessario. Ma questo era indicato con chiarezza dal citato art. 205, lett. b) T.U., già prima che la legislazione del 1993 lo ripresentasse in termini assai più restrittivi. La norma precisava infatti – ormai bisogna parlare al passato – che doveva trattarsi di opera «abituale»: svolta, cioè, non in modo episodico e saltuario, ma stabile e sistematico. Allorché l'attività rivestisse questo carattere, non vedo proprio come al rischio, ad essa conseguente, potesse negarsi la qualifica di professionale.

4. - A mio avviso, l'atteggiamento di chiusura assunto dal Supremo Collegio si spiega in un'altra prospettiva. La *ratio* della disciplina, sulla cui applicabilità si discuteva, viene comunemente indicata in ciò, che chi resta vittima di un infortunio sul lavoro «merita (...) una considerazione particolare (...) quasi a compensare la circostanza che in quelle condizioni si è venuto a trovare per aver contribuito al benessere di tutta la collettività» (7). Ma lo stesso non può dirsi dell'imprenditore «per proprio conto». Questi, infatti, è una sorta di Robinson Crusoe: un solitario, il quale, non producendo per il mercato, ma solo per sé stesso, non contribuisce a quella funzione socialmente utile, che è la circolazione della ricchezza.

Antonio Fontana

*

Cass. Sez. III Civ. (ord.) - 2-8-2002, n. 11637 - Duva, pres.; Perconte Licatense est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Fall. Fanigliulo Cosimo (avv. Messinese) c. Fina (*Regola competenza*)

Fallimento - Organi preposti al fallimento - Tribunale fallimentare - Competenza funzionale - Contratto di affitto agrario stipulato dal fallito - Azione di simulazione (ed in subordine azione revocatoria) proposta dal curatore - Competenza - Del Tribunale fallimentare - Configurabilità - Della Sezione specializzata agraria - Esclusione. (L.f., art. 67; c.c., art. 1414; l. 3 maggio 1982, n. 203)

La domanda diretta a far valere la simulazione assoluta di un contratto di affitto agrario (o, in subordine la simulazione relativa del canone di affitto, o, in ulteriore subordine, la domanda di revoca del contratto medesimo ex art. 67 legge fall.) proposta dal curatore del fallimento del concedente appartiene alla competenza funzionale del Tribunale fallimentare e non a quella della Sezione specializzata agraria, non avendo, quale suo oggetto, una controversia agraria tale da attrarre la causa nella competenza (altrettanto funzionale) della detta Sezione specializzata (1).

(Omissis). - Il curatore del fallimento di Fanigliulo Cosimo conveniva innanzi al Tribunale di Taranto Fina Annunziata, per sentir dichiarare la simulazione assoluta (o quanto meno la simulazione relativa del canone e della data) di un contratto di affitto stipulato dal fallito *in bonis* il 28 giugno 1991 e avente ad oggetto un fondo in contrada Baronia, esteso ettari 4.36.77 e coltivato a vigneto. In subordine veniva chiesta la revoca dell'atto, ai sensi dell'art. 67 della legge fallimentare; in ogni caso con la condanna della Fina alla restituzione del fondo e al risarcimento dei danni.

La convenuta eccepeva l'incompetenza funzionale del Tribunale, essendo competente la Sezione specializzata agraria, e l'improponibilità della domanda per il mancato esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione prescritto dall'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Previo l'accertamento dell'esistenza di un affitto a partire dal 28 giugno 1991, chiedeva poi, in riconvenzionale, il pagamento dell'indennizzo di cui agli artt. 17 e 43 della legge citata, nonché il riconoscimento del connesso diritto di ritenzione fino al pagamento degli importi dovuti dal concedente.

Il Tribunale, con sentenza del 14 gennaio 1999, ha dichiarato la propria incompetenza funzionale e la competenza del giudice specializzato agrario.

Il curatore ha impugnato con regolamento di competenza la sentenza, nella parte in cui ha declinato la propria competenza, in

(3) Cfr. per tutti ALESSI (Rosalba), *L'impresa agricola nel Commentario al cod. civ.* diretto da Schlesinger, Milano, 1990, che, con esplicito riferimento al notissimo saggio di Ferri, (cit. *ivi*, nt. 27) intitola il paragrafo 2 del suo volume (p. 10 ss.) «L'impresa agricola è impresa in senso tecnico».

(4) GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2001, 77.

(5) Quella la già citata alla nt. 1, che ha avuto il conforto di un giudizio positivo da parte di GATTA, pure cit. Può essere interessante ricordare altresì come, nel settore finitimo del lavoro artigiano, Trib. Pisa 6 novembre 2002, in corso di pubblicazione su *Dir. lav.*, abbia ritenuto infortunio indennizzabile la caduta da un'impalcatura di un imbianchino, che attendeva a lavori di tinteggiatura all'interno di un appartamento di sua proprietà.

(6) Cfr. le numerose decisioni ricordate da Gennaro e Giulia FERRARI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Padova, 2002, 15-16.

(7) PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, 136. che richiama esplicitamente l'art. 4 Cost.

favore della Sezione specializzata agraria, sulla domanda principale.

La controparte non ha svolto attività difensiva.

Il P.G. ha concluso per la competenza, in ordine alla domanda principale, del Tribunale di Taranto.

Rileva il Collegio che si contrappongono, nella specie, due situazioni di competenza funzionale e inderogabile: da un lato la competenza del Tribunale fallimentare, ai sensi dell'art. 24 della legge fall., per tutte le azioni che derivano dal fallimento; dall'altro la competenza del giudice specializzato agrario, ai sensi dell'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29, per tutte le «controversie in materia di contratti agrari». Non potendo ipotizzarsi un superamento dell'una o dell'altra di queste due competenze per ragioni di connessione, il conflitto dev'essere risolto o con l'affermazione della prevalenza dell'una sull'altra ovvero con l'individuazione, per la revocatoria, di un campo d'azione cui sia estranea la materia della Sezione specializzata agraria, in caso di affittanza agraria. Quest'ultima è la via che la natura delle azioni rientranti nelle rispettive e contrapposte competenze consente di percorrere nel caso concreto sottoposto all'esame della Corte.

Invero, esiste una «controversia in materia di contratti agrari» ogni qual volta il contratto venga invocato tra le parti come fonte, rispettivamente, di diritti e di obblighi, o quando se ne debba accertare, sempre tra le parti, l'esistenza, la validità o l'efficacia.

Nella revocatoria fallimentare, invece, la richiesta inefficacia del contratto non costituisce una forma di tutela di una parte del negozio contro l'altra, ma una forma di tutela di terzi estranei al rapporto e che non sono aventi causa di una delle parti negoziali, ma che esercitano, nella persona del curatore, un diritto loro conferito autonomamente dalla legge in virtù della loro posizione di creditori insoddisfatti e del fallimento di una delle parti del contratto revocando.

E pertanto, con la domanda principale intesa alla revoca ai sensi dell'art. 67 legge fall., il curatore agisce contro la pretesa affittuaria non già in luogo dell'originario concedente fallito, ossia come parte subentrata al fallito, per far accertare obblighi o diritti nascenti dal contratto o per ottenere altre pronunce da valere tra le sole parti contraenti, ma bensì come terzo, portatore degli interessi del ceto creditore, con finalità tipicamente recuperatorie del bene al patrimonio del fallito.

Non si configura pertanto, in relazione alla revocatoria, una «controversia agraria», tale da attrarre la causa nella competenza del giudice specializzato, e resta ferma dunque, sebbene ne sia oggetto un contratto di affitto agrario stipulato dal fallito con riguardo a fondi suoi, la competenza del Tribunale fallimentare (cfr., in quest'ordine di idee, Cass. 16 giugno 1990, n. 6082 e 25 marzo 1997, n. 2619).

Analogo discorso va fatto in ordine alla domanda principale di simulazione del contratto agrario, proposta *in primis* dal curatore, inserendosi anch'essa nel novero delle azioni di recupero tendenti alla ricostruzione, ai fini dell'esecuzione collettiva, del patrimonio del fallito, e come tale anch'essa appartenente *naturaliter*, in quanto nascente dal fallimento, alla competenza del Tribunale fallimentare.

Rientra nella medesima competenza, per la sua accessorialità, infine, altresì, la domanda principale di risarcimento del danno.

In accoglimento pertanto del ricorso e conformemente alle conclusioni del procuratore generale, va dichiarata, in ordine alla domanda principale, la competenza del Tribunale fallimentare di Taranto. (*Omissis*)

(1) CONTROVERSIE ESCLUSE DALLA COMPETENZA DELLE SEZIONI SPECIALIZZATE AGRARIE.

In linea generale è pacificamente ammesso che, nonostante la materia oggetto del contendere rientri chiaramente nell'ambito agrario, vi siano delle controversie non di competenza delle Sezioni specializzate agrarie. La competenza di queste Sezioni è esclusa allorché l'esistenza o l'inesistenza di un rapporto agrario costituisca oggetto di un accertamento meramente incidentale, che sia presupposto

di una domanda diversa e non coinvolga provvedimenti relativi al rilascio del fondo (1). Questo principio viene considerato tutt'ora valido, anche dopo l'entrata in vigore della legge 29/90, la quale devolve alle Sezioni specializzate tutte le controversie in materia di contratti agrari.

Più specificatamente e con riferimento alle procedure concorsuali, dalle disposizioni contenute negli artt. 24 e 52 della L.F., emerge che la competenza del Tribunale fallimentare deve essere affermata ogniquale volta si tratti di azioni che derivano dal fallimento, qualunque ne sia il valore ed a qualunque rapporto siano esse riferite. Anche nell'ipotesi di fallimento di un concedente di fondo rustico, il giudizio pendente davanti alle Sezioni specializzate per l'accertamento di pretese inerenti il rapporto agrario deve essere rimesso davanti al Tribunale fallimentare competente. Così pure la domanda diretta a fare accertare l'opponibilità al fallimento di un contratto di affitto di fondo rustico, di durata ultranovenne, appartiene alla competenza del Tribunale fallimentare poiché ha come unico oggetto la durata del contratto e la sua efficacia in sede fallimentare (2).

Rispetto all'azione revocatoria, di cui all'art. 67 della L.F., la competenza funzionale del Tribunale fallimentare sussiste anche quando l'oggetto è un contratto di affitto agrario stipulato dal fallito con riguardo ai suoi fondi. La dichiarazione di inefficacia derivante dalla revocatoria prescinde dalle situazioni di validità ed efficacia del rapporto contrattuale instauratosi tra le parti negoziali. Essa costituisce una forma di tutela a favore di terzi estranei al suddetto rapporto ed è indirizzata al conseguimento delle finalità liquidative e soddisfattive che sono proprie della procedura fallimentare (3).

La disciplina dei contratti agrari, di conseguenza, non interferisce con il campo d'azione della revocatoria e non incide su di essa né sul piano della competenza né sul piano dei presupposti dell'inefficacia rispetto ai terzi (4). Il contratto di affitto, quale strumento pattizio capace di deteriorare il patrimonio del fallito, può, dunque, formare oggetto di azione revocatoria. L'interesse ad agire in revocatoria viene meno allorché l'immobile è venduto nel corso del giudizio e, in tal caso, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere se non è stato anche richiesto il risarcimento dei danni. Una volta che la curatela ha ottenuto l'autorizzazione a promuovere l'azione revocatoria, non può proporre o aggiungere l'azione di simulazione senza aver prima ottenuto un'apposita autorizzazione da parte del giudice delegato.

Si può, quindi, concordare con la S.C. che parla di *vis attractiva* in riferimento alla competenza del tribunale fallimentare in tutti i casi in cui si parla di «azioni derivanti dal fallimento», da intendere, ai sensi dell'art. 24 L.F., come tutte quelle che comunque vengono ad incidere sul patrimonio del fallito (5). In queste devono essere compresi anche gli accertamenti che costituiscono una necessaria premessa nei confronti di una pretesa da valere a favore della massa e, perciò, anche l'accertamento della sussistenza o meno di una simulazione, sia assoluta sia relativa riferita al canone di affitto. Tali accertamenti competono al Tribunale fallimentare anche quando siano diretti a porre in essere il presupposto di una successiva sentenza di condanna.

Antonio Orlando

(1) Cass. Sez. III, 7 agosto 2001, n. 10902, in *Giust. civ.*, I, 2002, 3180; conforme: Cass. Sez. I, 28 marzo 2000, n. 3867, in *Giust. civ.*, 2000, 640; Cass. Sez. III, 17 novembre 1998, n. 11553, in questa Riv., 1999, 81.

(2) Cass. Sez. I, 25 marzo 1997, n. 2619, in questa Riv., 1997, 280; si v. anche Trib. Latina 16 aprile 1986, in *Giur. agr. it.*, 1989, 301, con nota di RAUSEO, *Controversie agrarie avanti al Tribunale fallimentare: un'ipotesi di conflitto di competenza* e *Nuovo dir. agr.*, 1989, 247, con nota di

PASQUARIELLO, *La competenza in materia di affitto tra Sezioni specializzate agrarie e Tribunale fallimentare*.

(3) Cass. Sez. I, 16 giugno 1990, n. 6082, in *Giust. civ. Mass.*, VI, 1990.

(4) Cass. Sez. I, 14 dicembre 2001, n. 15821, in *Dir. e prat. soc.*, 2002, XIV-XV, 101.

(5) Cass. Sez. III, 22 maggio 2002, n. 7510, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 903.

Cass. Sez. III Pen. - 17-3-2003, n. 12365 (c.c.) Savignano, pres.; Teresi, est.; Iacoviello, P.M. (diff.) - Cuzzoli, ric. (*Conferma Trib. Viterbo 24 settembre 2002*)

Caccia e pesca - Caccia - Esercizio - Divieti di caccia - Modifica del calendario generale di caccia da parte della Regione - Omissione del parere obbligatorio dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica - Invalidità dell'atto - Sussistenza. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 30, 18)

In materia di caccia, l'omissione di un parere obbligatorio quale quello dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica previsto dall'art. 18 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, rende invalido, siccome violazione delle regole del procedimento e violazione di legge, l'atto amministrativo con cui la Regione modifica il calendario generale di caccia, che pertanto va disapplicato incidentalmente nel procedimento penale. (Fattispecie in cui è stata esclusa la sussistenza del reato di cui all'art. 30, lett. a) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 atteso che, dovendosi ritenere in vigore il calendario venatorio generale, la caccia nel giorno considerato era legittima) (1).

(*Omissis*). - Con ordinanza in data 24 settembre 2002 il Tribunale di Viterbo rigettava l'istanza di riesame proposta da Cuzzoli Alessandro, quale presidente della Riserva naturale del lago di Vico e sindaco di Caprarola, avverso il sequestro preventivo dell'area della Riserva naturale del lago di Vico (con esclusivo riferimento agli interventi di abbattimento dei cinghiali in forza dell'autorizzazione regionale 14 giugno 2002 n. AM/8160), sequestro emesso d'urgenza dal PM il 4 settembre 2002 nel procedimento penale a carico di Colopardi Domenico ed altri indagati per il reato di cui all'art. 30, comma 1, lett. a) e d) legge n. 157/1992, per avere esercitato la caccia al cinghiale in area protetta ed in periodo di divieto generale.

Riteneva astrattamente ipotizzabile il suddetto reato sia per l'illegittimità, valutata *incidenter tantum* nel procedimento penale, del provvedimento autorizzativo regionale 14 giugno 2002 perché emesso senza il preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, obbligatorio ai sensi degli artt. 19, comma 2 legge sulla caccia e 22 legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, comma 6, sia perché, nel corso delle battute effettuate, non erano state rispettate le direttive fissate nel provvedimento *de quo* che imponeva precise modalità di esecuzione degli abbattimenti, dato che i conduttori, anziché adottare il metodo della *girata* e dell'*appostamento*, avevano liberato i cani, superiori al minimo consentito, lanciandoli all'inseguimento delle prede, non assicurando, così, la selettività degli abbattimenti.

Proponeva ricorso per cassazione Cuzzoli Alessandro, rilevando che la legge quadro del 1991 non prevede il parere obbligatorio dell'INFS per l'adozione di provvedimenti regionali di controllo numerico del cinghiale nelle aree protette.

Peraltro, era inesatto e riduttivo dire che, nella specie, l'atto amministrativo fosse stato adottato in assenza di parere, dato che lo stesso atto era stato preceduto dalla riunione tecnica dell'8 marzo 2002, avente ad oggetto il controllo numerico dei cinghiali nelle aree protette del Lazio, cui aveva partecipato un rappresentante dell'INFS che non aveva sollevato obiezione alcuna, nella quale era stato deliberato di invitare le singole aree protette a promuovere tavoli tecnici di lavoro.

La riunione tecnica locale del 2 maggio 2002 aveva ritenuto superfluo il parere dell'INFS in quanto già espresso in passato ed aveva richiesto un intervento con modalità di prelievo indicate dall'Istituto stesso, sicché la Regione Lazio aveva legittimamente emesso l'autorizzazione 14 giugno 2002, avvalendosi pure del parere espresso dall'INFS per l'area protetta Tevere-Farfa.

Tanto premesso, denunciava violazione di legge e travisamento del fatto in ordine alla ritenuta sussistenza del *fumus* del reato.

Gli indagati erano cacciatori, muniti di regolare licenza di porto di fucile ed iscritti negli elenchi dei selecontrollori tenuti dalle varie amministrazioni provinciali, i quali erano stati incaricati dai responsabili del Parco di svolgere attività di selezione, donde l'inapplicabilità della legge sulla caccia e l'operatività della legge quadro sulle aree protette, richiamata dalla legge regionale n. 17/1995, le cui disposizioni prevedono che nei parchi e nelle riserve naturali l'attività di prelievo faunistico e di abbattimento selettivo necessari per ricomporre squilibri ecologici deve avvenire in

conformità del regolamento, e, in mancanza, delle direttive regionali e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco.

Non può, invece, operare la normativa della legge n. 157 del 1992 (art. 19) che si applica alle *zone vietate alla caccia*, diverse dalle aree dei parchi e delle riserve, nelle quali le regioni o le amministrazioni provinciali, per ragioni specifiche, abbiano ritenuto di interdire l'attività venatoria.

Non è consentita, poi, neppure incidentalmente, la disapplicazione dell'atto amministrativo ritenuto illegittimo da parte del giudice penale poiché, nella specie, non si era trattato di atto incidente negativamente su diritti soggettivi, ma di esercizio di attività amministrativa sulla quale non è consentito ad altro potere dello Stato di esercitare un potere di controllo e di ingerenza esterna.

Denunciava, inoltre, abnormità del provvedimento di sequestro per violazione degli artt. 101, comma 2, e 117, comma 1, Cost. poiché avendo il giudice penale ritenuto necessario il parere dell'INFS, parere non previsto dalla legge quadro e dalla legge regionale n. 17/1995, aveva disapplicato tali norme primarie degradandole ad atto amministrativo.

Chiedeva l'annullamento dell'ordinanza.

Va, anzitutto, puntualizzato che il provvedimento regionale 14 giugno 2002, con cui la Riserva naturale del lago di Vico veniva autorizzata a riprendere l'attività di «controllo e di contenimento della popolazione dei cinghiali insistente nel suo territorio, è stato adottato senza il previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica non potendo costituire equipollenti né i precedenti pareri emessi nel 1989 e nel 1993 e quello relativo all'area protetta Tevere/Farfa attenendo le determinazioni dell'Istituto a situazioni di squilibrio specifiche, concrete ed attuali, né la presenza di un rappresentante dell'Istituto alla riunione tecnica del 8 marzo 2002, nella quale era stato discusso il problema dei contenimenti della popolazione del cinghiale ed era stato ritenuto opportuno convocare altre riunioni per le singole aree protette, non risultando che il suddetto rappresentante abbia espresso alcuna opinione in proposito.

La materia del controllo delle specie della fauna selvatica è regolata dalla legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, modificata dalla legge n. 426/1998, che all'art. 22, comma 6 sancisce il divieto dell'attività venatoria nei parchi naturali e nelle riserve naturali regionali «salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici» e stabilisce che tali prelievi ed abbattimenti devono essere eseguiti in conformità al regolamento del parco e, in mancanza, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta sorveglianza dell'organismo di gestione del parco.

Ragioni di ordine razionale, testuale e sistematico, impongono di ritenere che la stessa materia sia regolata anche dalla successiva legge sulla caccia del 1992 che, all'art. 19, attribuisce alle regioni «il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento».

Infatti, l'affermazione dei principi di divieto di caccia anche nelle zone protette di cui alla legge quadro e la portata onnicomprensiva della locuzione «zone vietate alla caccia» portano a ritenere che la legge del 1992 abbia inteso, non già delimitare l'ambito territoriale del divieto, ma disciplinare gli interventi di riequilibrio della popolazione della fauna selvatica nell'ambito delle zone protette, stabilendo che l'eventuale ed eccezionale superamento del principio di divieto di caccia in tali zone non possa prescindere dalla esplicita constatazione, da parte di un organismo specializzato, della necessità e congruità dell'intervento selettivo e dal rispetto della normativa procedimentale per il rilascio dell'autorizzazione regionale.

Pertanto, correttamente è stata ritenuta illegittima l'autorizzazione regionale *de qua* perché adottata senza il previo parere obbligatorio (Cass. Sez. III n. 1655, 12 dicembre 1998, Zito, r.v. 212.601) dell'INFS e, quindi, senza l'imprescindibile supporto tecnico, che la giustifichi.

Irrazionale, invece, è l'assunto dell'assoluta autonomia delle suddette normative che ignora l'identità della materia disciplinata (il controllo delle specie della fauna selvatica) e del bene giuridico protetto (la fauna selvatica, che non può essere cacciata se non entro i limiti stabiliti da norme che regolano la condotta dei cacciatori e quella degli organi deputati ad introdurre eccezioni al divieto di cacciare), sicché la violazione di norme che impongono

il rispetto di specifiche procedure dirette ad accertare le condizioni legittimanti l'adozione di attività che si pongano macroscopicamente in contrasto col divieto di caccia rende illegittimo il provvedimento autorizzativo.

L'accertamento penale, *incidenter tantum*, dell'illegittimità dell'atto non costituisce arbitraria invasione della sfera amministrativa essendo doveroso nell'esercizio dell'attività penale verificare la conformità tra la situazione di fatto (l'esercizio della caccia) e la fattispecie legale comprendente le disposizioni legislative statali e regionali in materia venatoria.

Tale complesso normativo, apprestando entrambe le leggi citate tutela faunistica, costituisce il parametro organico per l'accertamento dell'illiceità della condotta di caccia, che non può essere esclusa sol perché sia stata rilasciata l'autorizzazione regionale, la quale nel suo contenuto, nonché per le caratteristiche strutturali e formali dell'atto, non è idonea a superare il divieto di caccia, posto che è avulsa dal quadro delle prescrizioni che legittimano l'emissione dell'atto amministrativo.

Pertanto, in tale ipotesi, il giudice penale non esercita alcun sindacato sull'atto amministrativo né interferisce nella sfera dei poteri riservati alla P.A., ma deve, sulla base di un'esplicita previsione normativa, procedere ad un'identificazione in concreto della fattispecie sanzionata, donde il potere di accertamento sull'atto amministrativo che costituisce un elemento integrante la fattispecie criminosa.

Per le considerazioni che precedono è manifestamente infondato il rilievo di disapplicazione della normativa sulle aree protette, ed inammissibile la questione di illegittimità del provvedimento di sequestro perché in contrasto con gli artt. 101, comma 2, e 117, comma 1, Cost.

Sebbene il ricorso non abbia sollevato censura sul punto va, infine, rilevato che l'esercizio abusivo della caccia è astrattamente configurabile anche in riferimento alla condotta di abbattimento non selettivo dei cinghiali in violazione delle direttive stabilite nell'autorizzazione regionale che prevedeva soltanto il ricorso al metodo della *girata* o dell'*appostamento*.

Il rigetto del ricorso comporta condanna al pagamento delle spese del procedimento. (*Omissis*)

(1) ATTIVITÀ VENATORIA ED AREE PROTETTE: IL CONTROLLO SELETTIVO DELLE SPECIE DELLA FAUNA SELVATICA.

1. L'attività venatoria nelle aree naturali protette è disciplinata congiuntamente dalle due leggi quadro in materia di protezione della natura e della fauna: la legge n. 394/1991 «Legge quadro sulle aree protette», che detta la disciplina organica per l'istituzione e per la gestione delle stesse, e la legge n. 157/92 «Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio».

Entrambe le leggi stabiliscono il divieto di svolgimento dell'attività venatoria nelle aree protette, sia nazionali che regionali, divieto accompagnato da sanzioni penalmente rilevanti.

In particolare, la legge n. 394/91, all'art. 11, comma 3, lett. a) sancisce il divieto di «cattura, uccisione, danneggiamento e disturbo delle specie animali» nei parchi nazionali.

L'art. 22, comma 6, sancisce, per il caso che qui interessa, il divieto di attività venatoria nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, dove sono consentiti solo «prelievi faunistici e abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici».

Tali prelievi ed abbattimenti selettivi possono essere svolti solo in presenza delle seguenti condizioni: confor-

mità al «regolamento» del parco o riserva naturale (o, in mancanza di questo, ad apposite «direttive regionali»); sorveglianza e responsabilità diretta dell'organismo gestore del parco; attuazione solo da parte del personale dipendente del parco o di persone da questo autorizzate «scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previo corso di formazione» svolto a cura dello stesso parco (l'art. 30 stabilisce poi le sanzioni per chi contravviene al divieto).

Anche la legge n. 157/92, all'art. 21, comma 1, lett. b) ribadisce il divieto di esercizio venatorio «nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali, conformemente alla legislazione nazionale in materia di parchi e riserve naturali» e, all'art. 30, comma 1, lett. d) prevede per l'appunto le relative sanzioni penali.

Negli anni poi la giurisprudenza, in particolare della Corte di cassazione (1) ha anche stabilito che la caccia è vietata non solo nei parchi delimitati e tabellati, ma anche nelle aree protette – nazionali, regionali, riserve naturali – non circondate da tabellazione e recinzione.

2. Se analizziamo le motivazioni giuridiche che stanno dietro al divieto di svolgimento dell'attività venatoria nelle aree protette, occorre anzitutto far riferimento alle finalità delle citate leggi quadro sulle aree protette e sull'attività venatoria, ed alla valutazione e generalità degli interessi da queste tutelati rispetto agli interessi, anch'essi presi in considerazione dall'ordinamento, relativi all'attività venatoria.

Si deve a questo proposito sottolineare la valenza costituzionale ed internazionale delle leggi n. 394/91 e n. 157/92.

L'art. 1 della legge n. 394/91 dichiara che il provvedimento legislativo è emanato «in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali».

Va ricordato, in particolare, che l'art. 9, che riconosce e garantisce «la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione», è inserito tra i «principi fondamentali» della Carta costituzionale, allo stesso livello quindi di protezione dei diritti inviolabili che, in quanto tali, non possono assolutamente essere sottordinati a diritti e interessi che non siano riconducibili alla collettività nazionale ed internazionale.

L'art. 1 della legge n. 157/92 si basa sul principio fondamentale per cui «la fauna selvatica appartiene al patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale»: essa è di conseguenza proprietà dello Stato, che è anche responsabile della sua conservazione e tutela nei confronti della comunità internazionale, con la partecipazione delle Regioni e degli Enti locali.

Questi concetti sono stati ribaditi e rafforzati da diverse pronunce della Corte costituzionale, attraverso cui si è elaborato il concetto giuridico di ambiente, nel quale è ricompreso anche quello della tutela della fauna selvatica. (2)

Afferma la Corte che «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzio-

(1) V., ad esempio, Cass. Sez. III Pen. 29 aprile 1999, n. 5457, in *Riv. Pen.*, 1999, 551.

(2) Per una disamina delle più recenti sentenze della Corte costituzio-

nale, v. F. DI DIO, *La tutela della fauna selvatica, dell'ambiente e dell'ecosistema nella giurisprudenza costituzionale*, in corso di pubblicazione su questa Rivista.

nali (artt. 9 e 32 della Costituzione) per cui essa assurge a valore primario ed assoluto» (sentenza n. 641/1987).

Ed ancora, «il fine pubblico primario e prevalente perseguito dalla legge (anche in attuazione di obblighi comunitari ed internazionali) consiste nella protezione della fauna, obiettivo prioritario al quale deve subordinarsi e aderire la regolamentazione dell'attività venatoria» (sentenze nn. 1002/1988 e 169/1999).

Insomma, l'attività venatoria non può non essere subordinata al superiore interesse dello Stato alla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali; è chiaro altresì che i diversi interessi tutelati non sono confrontabili: per i primi si tratta di interessi dell'intera collettività, garantiti anche dalla Costituzione, per i secondi parliamo invece di interessi che, seppur legittimi e meritevoli di tutela, rappresentano una parte (del tutto minoritaria) della collettività, ossia i soli cittadini cacciatori che amano ricrearsi uccidendo animali.

Il problema non riguarda quindi il vedere aprioristicamente contrapposti esercizio dell'attività venatoria e tutela dell'ambiente, ma il contemperamento di interessi di peso e valore diversi.

3. Come abbiamo visto, la legge quadro sulle aree protette n. 394/91, con l'art. 22, comma 6, stabilisce che nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici.

Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento dell'area protetta o, qualora non esista un regolamento, in conformità alle direttive regionali; devono altresì svolgersi per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente di gestione dell'area protetta e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate.

L'art. 22, comma 6, della legge quadro, è stato successivamente modificato dalla l. n. 426 del 9 dicembre 1998 («Nuovi provvedimenti in campo ambientale»): la modifica prevede che il personale autorizzato per gli abbattimenti selettivi nelle aree protette regionali deve essere scelto preferibilmente «tra i cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

Se la modifica apportata dalla legge n. 426/98 può apparire *prima facie* poco rilevante, poiché la stessa legge quadro n. 394/91 prevedeva la facoltà dell'Ente di gestione di autorizzare personale esterno, ad una più attenta riflessione non può che risultare chiara la sua incompatibilità con i principi generali fissati proprio dalla legge quadro, che vieta l'attività venatoria in tutte le aree protette, nazionali e regionali, e soprattutto con le ragioni dei legislatori che motivarono l'art. 22, comma 6.

I prelievi ed abbattimenti selettivi hanno motivo di esistere in un'area protetta esclusivamente come fatto occasionale ed eccezionale, giustificato da una reale emergenza riguardante uno squilibrio ecologico accertato e causato dalla presenza di un eccessivo numero di animali di una determinata specie.

Le due leggi quadro in questione, la n. 394/91 e la n. 157/92, prevedono entrambe la possibilità di effettuare

«abbattimenti selettivi» in relazione alla gestione della fauna selvatica all'interno delle aree naturali protette, senza però definire con chiarezza, in modo inequivocabile, le finalità degli stessi «abbattimenti selettivi» e le modalità consentite rispetto alla volontà del legislatore.

Purtroppo, bisogna dire che neppure l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS), nei suoi documenti tecnici, definisce con chiarezza l'accezione del termine «abbattimenti selettivi» (3).

Come emerge incidentalmente dalla sentenza in commento, con la legge n. 426/98 si è legittimato un coinvolgimento preferenziale dei cacciatori nella gestione della fauna nelle aree protette regionali, ignorando un doveroso approccio tecnico-scientifico al problema della ricomposizione degli squilibri ecologici.

La richiesta di effettuare degli abbattimenti selettivi dovrebbe essere sempre subordinata, infatti, all'individuazione dei reali danni ambientali causati da squilibri, principalmente numerici, nelle popolazioni animali presenti nell'area naturale protetta.

Questi danni ambientali dovrebbero essere sempre valutati da parte di esperti in rapporto esclusivamente all'impatto sugli ecosistemi naturali e non nei confronti di attività antropiche.

Eventuali danni alle attività produttive tradizionali, all'interno dell'area naturale protetta, dovrebbero essere risolti per mezzo di indennizzi nei confronti dei presunti danneggiati e promuovendo l'adozione di tecniche per la prevenzione dei danni, che escludano qualunque intervento da parte dei cacciatori.

Prelievi di alcuni esemplari di specie animali che determinano danni alle produzioni agricole o zootecniche nelle aree naturali protette potrebbero essere consentiti, previo preventivo censimento e studio per accertare la composizione e la dinamica della popolazione, attraverso catture da effettuare con il coinvolgimento diretto dei proprietari e conduttori dei fondi interessati dai danni.

L'unico gruppo animale al quale possono essere attribuite responsabilità per danni ambientali, oltre che alle attività antropiche, è quello degli ungulati che può presentare un aumento esponenziale delle popolazioni, in particolare quando sul territorio risulta ormai assente una predazione naturale a causa della scomparsa dei grandi carnivori (4).

Pregiudiziale alla decisione di effettuare prelievi o abbattimenti selettivi dovrebbe essere la realizzazione di uno studio di dinamica di popolazione della specie che identifichi le curve di eventuale incremento discriminandole per classi di sesso e di età, e non solo di stime sulla consistenza e trend della popolazione.

Altre valutazioni da compiere dovrebbero essere lo studio delle opportunità e della possibilità di riequilibrare la popolazione di ungulati ricreando il rapporto preda-predatore con programmi per favorire la crescita della popolazione dei carnivori storicamente presenti nell'area, la cui consistenza numerica è stata ridotta da interventi umani.

Dovrebbero inoltre essere valutate, anche economicamente, le opportunità e le possibilità di utilizzare gli individui in esubero di alcune specie di ungulati per programmi di reintroduzione o di ripopolamento in aree

(3) Ad esempio, nel volume n. 11 del febbraio 1992 della collana *Documenti Tecnici*, sul tema *Indicazioni generali per la gestione degli ungulati*, l'INFS si limita ad una descrizione tecnica dei metodi di attuazione degli abbattimenti.

(4) Per alcune specie di ungulati il prelievo controllato di alcuni

esemplari tramite catture, sempre con l'esclusiva finalità del ripristino degli equilibri ecologici, potrebbe costituire per i proprietari e conduttori dei fondi interessati dai danni anche una possibile fonte di integrazione del reddito o di parziale compensazione del dovuto indennizzo.

naturali protette dove la loro presenza ha subito un decremento.

Solo dopo aver effettuato gli studi preliminari, sperimentate e valutate tutte le possibili soluzioni alternative, potrebbero essere effettuati gli abbattimenti selettivi a cura del personale dipendente dell'Ente di gestione opportunamente addestrato, seguendo le obbligatorie ed imprescindibili indicazioni tecnico-scientifiche dell'INFS. (5)

I principi generali della legge quadro n. 394/91, il cui fine principale rimane la conservazione della fauna selvatica nel proprio habitat naturale, sarebbero quindi rispettati solo se i prelievi e gli abbattimenti selettivi sono adottati dall'Ente di gestione nell'ambito delle prescrizioni tecniche e scientifiche e nel rispetto delle regole ecologiche.

Per ricomporre accertati squilibri ecologici nelle aree naturali protette andrebbero quindi privilegiati i «metodi ecologici», citati anche dalla legge n. 157/92, e la cattura rispetto agli abbattimenti selettivi, da effettuare con l'impiego di personale specializzato in grado di effettuare interventi che rechino il minor danno e disturbo alla fauna e agli ecosistemi dell'area protetta. (6)

Il rischio evidente è che gli abbattimenti selettivi si trasformino in una vera e propria attività venatoria controllata e regolamentata all'interno dell'area naturale protetta, con la conseguente violazione dei principi fondamentali della legge quadro sulle aree protette e con gravi danni agli ambienti naturali e alla fauna selvatica. (7)

Molto spesso le motivazioni di un controllo della fauna selvatica attuato oggi con gli abbattimenti selettivi, secondo le disposizioni previste dalla legge n. 426/98, non nascono dalla necessità di limitare i danni causati dalle diverse specie agli ecosistemi naturali o alle colture agrarie, problemi spesso strumentalizzati ad arte dallo stesso mondo venatorio, ma derivano da valutazioni di natura politica legate ad opportunismi locali, a strategie di consenso sociale, a pressione di gruppi di opinione, a decisioni superficiali o strumentali da parte della maggioranza dei componenti i Consigli direttivi degli Enti di gestione delle aree naturali protette.

4. Veniamo ora alla sanzione penale, richiamata dalla sentenza della Suprema Corte di cassazione in esame, concernente appunto l'esercizio della caccia nelle aree protette ritenute dal legislatore prioritarie ai fini della tutela faunistica (8) [art. 30, primo comma, lett. d), legge n. 157/92].

Detta sanzione si applica, nel nostro caso, per la violazione del divieto di cui all'art. 21, primo comma, lett. b) della legge quadro, concernente la caccia nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali.

Riguardo alle riserve naturali appare pacifico che, in mancanza di precisazioni, si possa fare riferimento sia alle riserve istituite e gestite dallo Stato, sia a quelle di carattere regionale (come stabilito dall'art. 22, sesto comma, legge n. 394/91).

In termini generali, al momento dell'accertamento di questo reato è previsto il sequestro delle armi, della fauna illecitamente catturata o abbattuta e dei mezzi di caccia (esclusi cani e richiami vivi autorizzati), posto in essere ai sensi dell'art. 28, secondo comma, della legge da parte di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria.

Armi e mezzi di caccia saranno in ogni caso confiscati, in caso di condanna, sempre ai sensi dell'art. 28, secondo comma, della legge: nel caso specifico sussiste, a detta della Corte, esercizio abusivo della caccia anche «in riferimento alla condotta di abbattimento non selettivo dei cinghiali in violazione delle direttive stabilite nell'autorizzazione regionale che prevedeva soltanto il ricorso al metodo della girata e dell'appostamento».

Ma l'aspetto più interessante della sentenza in commento verte proprio sul riconoscimento che il provvedimento regionale, con cui la Riserva naturale del lago di Vico veniva autorizzata ad un controllo selettivo della popolazione di cinghiali insistente sul suo territorio, risulta manifestamente illegittimo in quanto adottato senza il previo necessario parere dell'INFS e, di conseguenza, da considerarsi quale «elemento integrante la fattispecie criminosa».

La motivazione della Suprema Corte rispecchia quanto in precedenza asserito in merito alla disciplina degli interventi di riequilibrio della popolazione della fauna selvatica nell'ambito delle aree naturali protette: l'eventuale e del tutto eccezionale superamento del principio di divieto di caccia in tali zone non può «precludere dalla esplicita constatazione, da parte di un organismo specializzato, della necessità e congruità dell'intervento selettivo e dal rispetto della normativa procedimentale per il rilascio dell'autorizzazione regionale».

Ecco allora il senso della ritenuta illegittimità dell'autorizzazione regionale, adottata senza l'imprescindibile ed obbligatorio supporto tecnico-scientifico che la giustifichi, il previo parere dell'INFS, evidente comune minimo denominatore che unisce le normative quadro esaminate nell'identità della materia disciplinata (il controllo delle specie della fauna selvatica) e del bene giuridico protetto (la fauna selvatica e l'equilibrio ecologico nel suo complesso).

In conclusione, il controllo delle specie della fauna selvatica, da esercitarsi per prima cosa in modo selettivo, deve quindi essere praticato mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'INFS: qualunque provvedimento amministrativo che si discosti da questa specifica procedura rende, a giudizio della Suprema Corte e secondo il dettato normativo, illegittimo il relativo provvedimento autorizzativo, dato che non è in grado di «accertare le condizioni legittimanti l'adozione di attività che si pongano macroscopicamente in contrasto col divieto di caccia».

Fulvio Di Dio

(5) Gli abbattimenti selettivi non hanno comunque alcuna seria motivazione tecnico-scientifica per gli uccelli ed altri gruppi di mammiferi, ad esempio roditori e lagomorfi come le marmotte, le lepri ed i conigli selvatici, che presentano popolazioni con andamento sinusoidale della loro consistenza numerica. Si tratta di classi e gruppi di animali nelle cui popolazioni dopo un incremento numerico anche rapido segue un decremento fino ad arrivare ad un punto di flesso dove la tendenza si inverte nuovamente (intervenire in questi casi con abbattimenti selettivi, per ricomporre apparenti squilibri ecologici, può determinare effetti imprevedibili che possono anche compromettere la stessa sopravvivenza delle diverse specie).

(6) Tale specializzazione può non essere garantita con un semplice

corso di formazione a cacciatori dotati della tradizionale licenza di caccia.

(7) Inoltre, a causa della ripetuta presenza di cacciatori nell'area protetta, verrebbe meno il fondamentale rapporto di fiducia tra gli animali e l'uomo con la conseguente perdita della possibilità per i visitatori di osservare con facilità gli animali nel proprio ambiente naturale: si perderebbe così una delle principali attrattive di un'area di questo tipo, determinando indirettamente anche una rilevante perdita dei benefici economici indotti dall'istituzione del parco o della riserva naturale.

(8) Anche in relazione alla punibilità della caccia di frodo nelle diverse tipologie di zone.

Cass. Sez. V Pen. - 28-8-2002, n. 30176 - Foscarini, pres.; Casini est.; Di Zenzo, P.M. (diff.) - Bona, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Agrigento 22 dicembre 2001*)

Acque - Acque pubbliche sotterranee - Prelievo da parte del proprietario del fondo - Utilizzo dell'acqua per finalità domestiche - Configurabilità del diritto di furto - Esclusione - Fattispecie. (C.p., artt. 624, 625, co. 1, n. 7; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 93, 95; l. 5 gennaio 1994, n. 36, art. 28)

La sussistenza del delitto di furto di acque sotterranee da parte del proprietario del fondo, che sia privo dell'autorizzazione prevista dall'art. 73 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, può escludersi solo se l'utilizzo delle acque è funzionale ad un uso domestico, quale l'innaffiamento del giardino o dell'orto oppure l'abbeveraggio del bestiame (nel caso di specie, la Corte ha ritenuto configurabile il reato di furto, in quanto il prelievo dell'acqua serviva per impastare il calcestruzzo per la costruzione di una abitazione sul fondo del proprietario) (1).

(*Omissis*). - Non è, ovviamente, compito di questa Corte valutare le questioni di fatto e risolvere il conflitto tra quanto - stando al ricorso - il Bona avrebbe dichiarato inizialmente e quanto egli sostiene nella sua memoria. Le questioni che, invece, questa Corte deve risolvere sono due:

a) se la mancanza di autorizzazione alla costruzione del pozzo implichi di necessità il delitto di furto di acque, anche se le acque siano utilizzate a fini personali o familiari dal proprietario del fondo, come egli è facoltizzato a fare dall'art. 93 r.d. n. 1775/33;

b) se l'uso delle acque per impastare il calcestruzzo al fine di costruire una abitazione sul proprio fondo rientri tra le utilizzazioni consentite dal citato art. 93 r.d. n. 1775/33.

Va ricordato che il regime delle acque ha trovato una recente disciplina organica nella l. 5 gennaio 1994, n. 36, il cui art. 1 stabilisce che «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche. Resta peraltro immutata la disciplina precedente con riferimento alla utilizzazione delle acque sotterranee per usi domestici». Di tale disciplina del 1933 l'ordinanza impugnata richiama anche l'art. 95 secondo il quale «salva la facoltà attribuita al proprietario nell'art. 93, chi (...) voglia provvedere a ricerche di acque sotterranee o a scavo di pozzi nei fondi propri o altrui deve chiederne autorizzazione (...)».

Dal combinato disposto degli artt. 93 e 95 del r.d. 1775/33 risulta che sempre è necessaria l'autorizzazione per scavare dei pozzi anche se l'azione è compiuta dal proprietario del fondo, ma che è libera l'utilizzazione delle acque per fini domestici, anche se l'estrazione e l'utilizzazione implicano l'uso di mezzi meccanici. Perciò la funzione della autorizzazione nei confronti del non proprietario del fondo ha una duplice funzione: quella di controllare che l'escavazione dei pozzi avvenga a regola d'arte senza recare danni a terzi, come ben risulta dalle dettagliate disposizioni dell'art. 95, ed anche quella di consentire il prelievo delle acque che altrimenti non sarebbe permesso e costituirebbe furto. Nei confronti del proprietario, invece, l'autorizzazione - pur necessaria - adempie soltanto alla prima funzione (non a caso l'art. 93 pone la condizione di osservare «le distanze e le cautele previste dalla legge»), ma non la seconda (essendo libero lo sfruttamento delle acque da parte del proprietario del fondo, con il solo limite dell'uso domestico). Ne deriva che non può qualificarsi furto il prelievo di acque sotterranee da parte del proprietario del fondo ancorché privo di autorizzazione allo scavo. Egli è passibile di altre sanzioni per il fatto di aver agito senza autorizzazione, ma non risponde di furto se utilizza le acque solo per usi domestici. Tuttavia nel caso in esame, a parte la reale situazione di fatto e le reali intenzioni del Bona, quali risultanti da fatti conclusivi su cui il Tribunale del riesame dovrà meglio motivare, il Bona non ha mai sostenuto di voler utilizzare le acque per usi domestici, tale non essendo certamente la costruzione di un edificio, come pare che il prevenuto dichiarasse inizialmente. L'art. 93 r.d. 1775/33,

infatti estende l'uso domestico all'«innaffiamento dei giardini ed orti inservienti direttamente al proprietario e l'abbeveraggio del bestiame», ma si tratta di una estensione che non comprende la costruzione di un edificio, operazione - quest'ultima - lontanissima dall'«innaffiatura» e dall'«abbeveraggio».

Pertanto, con riferimento a queste ultime considerazioni, il ricorso è fondato e conseguentemente il provvedimento impugnato deve essere annullato con rinvio al Tribunale di Agrigento per nuovo esame. (*Omissis*)

(1) «USI DOMESTICI» E SOTTRAZIONE DI ACQUE PUBBLICHE SOTTERRANEE.

Sostiene il Supremo Collegio che dal combinato disposto degli artt. 93 e 95 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 si evince come l'utilizzazione delle acque per fini domestici sia libera (1); tuttavia, per scavare pozzi è sempre necessaria l'autorizzazione, anche se la relativa attività viene posta in essere dal proprietario del fondo. Sin qui si tratta di affermazioni sulle quali può convenirsi, ma è poi a dir poco sorprendente la successiva frase, che si legge nella sentenza in rassegna, secondo cui «la funzione della autorizzazione nei confronti del non proprietario del fondo ha una duplice funzione».

Ora, una funzione che abbia una duplicità di funzioni è un non senso logico, prima che giuridico: ancor più si resta perplessi e interdetti nel momento in cui si osserva che, nei confronti del proprietario del terreno, l'autorizzazione adempie soltanto ad un controllo destinato ad accertare che l'escavazione dei pozzi avvenga a regola d'arte senza creare danni a terzi, mentre nei riguardi del non proprietario si aggiunge anche la finalità di consentire il prelievo delle acque altrimenti non permesso e, pertanto, ove sussistenti gli altri elementi (soggettivi) richiesti dalla legge penale, costituente una condotta di furto.

Dal che si deduce l'erroneità della riprodotta asserzione della Suprema Corte, e la bontà, invece, della rilevata non perseguibilità penale dell'attingimento di acqua sotterranea operato dal proprietario del fondo, ove un tale comportamento consista nella utilizzazione delle stesse per «usi domestici». L'ulteriore conseguenza che ne trae la Suprema Corte è anche essa, infatti, manifestamente errata e frutto di un superficiale approccio al dato normativo: si asserisce, in definitiva, che l'art. 93, comma 2 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 «estende l'uso domestico» alle ipotesi di «innaffiamento di giardini ed orti inservienti direttamente al proprietario ed alla sua famiglia», nonché all'«abbeveraggio del bestiame», sicché ne rimarrebbe esclusa la costruzione di un piccolo manufatto destinato a soddisfare esigenze abitative del proprietario del fondo.

Diversamente, l'enunciato dell'art. 93, comma 2 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 utilizza la dizione «sono compresi negli usi domestici» per manifestare in modo inequivocabile la volontà esemplificativa e non tassativa della elencazione appresso indicata (innaffiamento dei giardini ed abbeveraggio del bestiame) (2). Se, infatti, un invito deve essere accolto dalla trama intessuta dalla ermeneutica contemporanea, che ha finanche preteso di erigersi a chiave di lettura della realtà effettuale, questo risiede appunto nel non tradire mai il significato proprio di ciascun segno linguistico secondo l'uso tipico che i fruitori del messaggio normativo fanno di una data espressione (3).

Da quanto precede si ricava che la formula «sono compresi», contenuta nell'art. 93, comma 2 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, per il suo carattere meramente esemplificato ad essa attribuito dagli utenti di quel messaggio, non esclu-

(1) Cfr. ROVELLI, *Il regime giuridico delle acque*, Milano, 1947, 38 e segg.

(2) Cfr. ASTUTI, *Acque private*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, vol. I, 396-397.

(3) ANTISERI, *La filosofia analitica. L'analisi del linguaggio nella Cambridge-Oxford Philosophy*, 1975, *passim*.

de affatto dall'ambito di operatività della citata disposizione le varie e molteplici ipotesi di diretto soddisfacimento di esigenze astrattamente inerenti alla famiglia del proprietario del fondo. È significativo, in proposito, il richiamo espresso «alla famiglia» per ampliare ulteriormente la portata della espressione, così che anche l'impiego di acque sotterranee per la costruzione di un piccolo edificio, che soddisfi necessità familiari del proprietario del fondo, non è inquadrabile nel reato di furto; trattasi, viceversa, di condotta lecita e non rilevante a tali fini.

Altre volte, la Cassazione ha ritenuto che integra il reato di furto aggravato ex artt. 624 e 61, n. 7 c.p. la sottrazione di acque pubbliche derivate da pozzi scavati nei propri terreni senza preventiva autorizzazione – di cui all'art. 95 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 – e distribuita a terzi dietro corrispettivo, in assenza di concessione, tramite i propri impianti acquedottistici, a nulla rilevando il fatto che l'imputato non abbia agito in clandestinità, evitando, cioè, di occultare le modalità o l'entità dello sfruttamento delle acque alle competenti autorità, in quanto la «clandestinità» della condotta di sottrazione di un bene sfugge alla nozione del dolo propria di detto reato (4). Ma il comportamento ivi considerato è del tutto diverso da quello esaminato nella sentenza in rassegna, che avrebbe meritato una maggiore attenzione per evitare di lasciar traccia di incaute affermazioni.

Leonardo Mazza

(4) Così Cass. 4 novembre 1991, n. 10932, Cucinella, 188.486, in *Mass. dec. pen.*, 1991.

*

Corte d'app. Brescia, Sez. spec. agr. - 11-1-2003 - Oldi, pres. ed est. - Madella (avv. Garbagnati e Moretti) c. Bocchio (avv. Scaglia e Lamberti).

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Accordi in deroga - Assistenza delle organizzazioni professionali - Sussistenza. [L. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 23; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 2, lett. e)]

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Canone - Pagamento in misura superiore rispetto a quanto stabilito dalla legge - Somme dovute dal concedente in restituzione - Rivalutazione monetaria ex art. 429, comma 3° c.p.c. - Non applicabilità - Credito di valuta - Prova del maggior danno. (C.p.c., art. 429, comma 3°; c.c., art. 1224, comma 2°)

In materia di contratti agrari, gli accordi in deroga alle norme vigenti stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole sono validi a condizione che il rappresentante svolga un'attività effettiva di consulenza e di indirizzo, e la sua partecipazione non si risolva in atto di mera presenza (nel caso di specie, inoltre, neppure la mera presenza è dato riscontrare, mancando nel documento il benché minimo segno – visto, timbro o sigla – della partecipazione di una qualsiasi organizzazione professionale) (1).

In tema di contratti di affitto a coltivatore diretto e di crediti da questi nascenti, non si applica l'art. 429, comma 3°, c.p.c. E, configurando le somme dovute dal concedente in restituzione di quanto pagato per canoni d'affitto di un fondo rustico in misura superiore a quella stabilita per legge un credito di valuta, ai fini della loro rivalutazione il creditore è tenuto, a norma dell'art. 1224, comma 2°, c.c., a fornire la prova del maggior danno oltre gli interessi legali (2).

(Omissis). - Col primo motivo di gravame l'appellante si duole che il Tribunale abbia ritenuto – erratamente, a suo avviso – che il contratto siglato il 3 settembre 1972 non avesse i requisiti per poter essere considerato una convenzione assistita ai sensi dell'art. 23 l. 11 febbraio 1971, n. 11. Evidenzia, al riguardo, che nel contesto della scrittura si dava atto dell'intervento delle organizzazioni sindacali nella stesura dell'accordo; sostiene, altresì, che la circostanza trova conferma nel contenuto della lettera in data 26 maggio 1978, con la quale l'Associazione provinciale agri-

coltori di Mantova, riferendosi al contratto in questione, lo definiva «convenzione a suo tempo stipulata fra la proprietà ed il nostro sig. Bocchio». Su tale presupposto deduce il Madella che la convenzione, alla scadenza convenuta del 10 novembre 1979, si è rinnovata, per altri due novenni ed è venuta poi a cessare il 10 novembre 1997, senza necessità di tempestiva disdetta.

L'assunto non ha fondamento.

La giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente (cfr. da ultimo, Cass. 29 maggio 2002, n. 7830) affermato il principio a tenore del quale «in materia di contratti agrari, gli accordi in deroga alle norme vigenti stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole sono validi a condizione che il rappresentante svolga un'attività effettiva di consulenza e di indirizzo, e la sua partecipazione non si risolva in atto di mera presenza». Nel caso di cui qui ci si occupa neppure la mera presenza è dato riscontrare, mancando nel documento il benché minimo segno (visto, timbro o sigla) della partecipazione di una qualsiasi organizzazione professionale, a conferma di quanto espresse nel testo dell'accordo.

A tale vistosa lacuna non è consentito sopperire mercé l'ammissione della prova testimoniale dedotta dall'appellante, giacché nell'unico capitolo a tal fine articolato, al di là di un generico riferimento alla dedotta partecipazione alle trattative dell'Unione provinciale agricoltori e della proprietà fondiaria di Mantova, nessuna indicazione è dato rinvenire in ordine alle modalità con cui si sarebbe attuata l'assistenza in favore degli stipulanti e, in particolare, dell'affittuario; né è specificata l'identità stessa dei funzionari che assertivamente avrebbero svolto la loro non meglio descritta «partecipazione», di guisa che, non essendo possibile la deduzione di prova contraria, il mezzo istruttorio deve considerarsi inammissibile per vizio della sua formulazione.

Tanto meno possono trarsi argomenti di prova dal tenore della lettera in data 26 maggio 1978 dell'Associazione provinciale agricoltori di Mantova. Diversamente da quanto sembra voler sostenere il Madella, designare l'odierno appellato come il «nostro sig. Bocchio» (come si legge in quella missiva) significa semplicemente attestare la sua qualità di iscritto, ma non equivale certamente a confermare che l'organizzazione professionale mittente abbia prestato al momento della stipulazione quella attività di consulenza e di indirizzo nella quale si traduce l'assistenza delle associazioni sindacali atta a conferire validità ai patti derogatori.

Alla stregua di quanto sin qui annotato, il contratto concluso il 3 settembre 1972 non può essere ricondotto alla nozione di convenzione assistita ex art. 23 l. 11 febbraio 1971, n. 11, ma va considerato come negozio costitutivo di un normale rapporto di affittanza agraria, ancora in corso (a seguito di tacite rinnovazioni) alla data di entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203 e, come tale, soggetto al regime delle scadenze programmate di cui all'art. 2; identificato, così, il termine finale nella data del 10 novembre 1997, e preso atto della tardività della disdetta pervenuta al conduttore il 12 novembre 1996, deve concludersi – in adesione al convincimento del Tribunale – che il rapporto si è rinnovato per altri quindici anni: donde l'infondatezza della domanda di rilascio avanzata dal Madella.

Col secondo motivo l'appellante impugna il disposto accoglimento della domanda riconvenzionale spiegata da controparte. Ne invoca, in principalità, il rigetto consequenzialmente alla dedotta efficacia derogatoria del patto, concernente l'ammontare del canone, contenuto nella scrittura datata 3 settembre 1972: in ciò richiamandosi all'assunto sviluppato nel primo motivo in ordine alla dedotta partecipazione delle associazioni professionali. In subordine chiede che sia ridimensionata la quantificazione delle eccedenze di canone fatta propria dal primo giudice sulla scorta del calcolo offerto dal C.T.U.; al riguardo segnala che nella relazione peritale i canoni effettivamente versati dal Bocchio sono conteggiati nella somma di lire 112.527.260, mentre lo stesso appellato ha indicato in lire 109.514.978 il totale dei versamenti da lui effettuati a partire dall'annata agraria 1965/66; conseguentemente, stante la prescrizione – rilevata già dal Tribunale – dell'azione di ripetizione per le eccedenze anteriori al 1971/72, l'importo da prendere in considerazione ai fini del computo delle eccedenze dovrebbe assommare a lire 102.621.475.

La censura è solo in parte fondata, e merita accoglimento per quanto di ragione.

Si è già rimarcato più sopra, trattando del primo mezzo d'impugnazione, che al contratto di affitto stipulato – in via di novazione di un precedente rapporto – il 3 settembre 1972 non può essere riconosciuta la valenza propria di una convenzione assistita ex art. 23 l. 11 febbraio 1971, n. 11, non risultando apprestata un'effettiva assistenza dalle associazioni professionali. Conse-

guentemente deve negarsi validità alla determinazione del canone convenzionale, stante l'inosservanza del limite legale, e ad essa si devono intendere sostituite le disposizioni di legge ai sensi dell'art. 1419, co. II, c.c.

Corre l'obbligo, a questo punto, di annotare che la Corte costituzionale, con sentenza in data 1° luglio 2002, n. 318, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina delle modalità di determinazione dell'equo canone di cui agli artt. 9 e 62 l. 3 maggio 1982, n. 203 a motivo del ritenuto conflitto di tali disposizioni con gli artt. 44 della Carta fondamentale della Repubblica. Con tale pronuncia, peraltro, non è stato espunto dall'ordinamento il principio della inderogabilità del canone legale, ma soltanto il criterio normativo inerente alla sua determinazione.

È principio di salda acquisizione quello per cui le sentenze della Corte costituzionale spiegano i propri effetti anche sui rapporti pendenti alla data della loro pronuncia, salvi gli effetti del giudicato.

Nel caso di cui qui ci si occupa, investendo il gravame soltanto la rideterminazione degli importi effettivamente pagati dal Bocchio a titolo di canone nel periodo interessato dalla vertenza, e non anche la quantificazione del canone legale, in ordine a quest'ultimo aspetto della controversia deve ritenersi formato il giudicato interno: con la conseguenza che il *dictum* della Consulta non può venire in considerazione ai fini della decisione cui questa Corte è chiamata.

Fondato è il rilievo col quale il Madella, richiamandosi alle deduzioni svolte dal Bocchio fin dal momento della sua costituzione in *prime cure* ed allo specchio riepilogativo da lui prodotto, evidenzia che per espressa ammissione di controparte le somme complessivamente versate a titolo di canone nell'intero periodo intercorso dall'annata agraria all'instaurazione della lite non hanno superato l'importo di lire 109.514.978. Ne deriva che il risultato contabile cui è pervenuto il C.T.U. sulla base delle previsioni contrattuali non può essere assunto a base del calcolo: giacché l'azione di ripetizione d'indebito ha il suo presupposto nel pagamento effettivo di somma eccedenti il dovuto, e non già nella astratta previsione negoziale.

Dal conteggio devono tuttavia essere espunti tutti i versamenti eseguiti nel corso delle annate agrarie fino al 1971/72, operando per essi la prescrizione annuale di cui all'art. 8 l. 12 giugno 1962, n. 567 con decorrenza dalla novazione del rapporto, come già puntualmente osservato nella sentenza qui impugnata. In proposito mette conto di rilevare che l'appellato, pur avendo riproposto in via incidentale la domanda di ripetizione anche in riferimento a tali più risalenti annate agrarie, non ha svolto a sostegno alcuna argomentazione utile ad inficiare la linea argomentativa suesposta: la quale pertanto va tenuta a fondamento del riesame cui ci si accinge.

Desumendo, dunque, gli elementi di calcolo dallo specchio allegato agli atti di parte Bocchio, in adesione all'istanza fondatamente avanzata dal Madella, si rileva che l'ammontare complessivo dei canoni versati dal conduttore nelle annate dal 1972/73 in avanti è di lire 102.621.475. Durante lo stesso arco di tempo il canone massimo legalmente fissato ammontava – secondo la ricostruzione del C.T.U., non investita da censura – alla complessiva somma di lire 55.895.051. Ne consegue che l'ammontare delle eccedenze va ridefinito in lire 46.726.424, corrispondenti ad euro 23.132,18, così riformandosi *in parte qua* l'impugnata sentenza.

Col terzo motivo di gravame l'appellante lamenta che il Tribunale abbia posto a suo carico anche la rivalutazione monetaria della somma da corrispondere in restituzione. Invoca, a sostegno dell'opposta tesi, la più recente evoluzione della giurisprudenza di legittimità secondo la quale non è applicabile ai rapporti agrari la disposizione di cui all'art. 429, co. III, c.p.c.

La doglianza è fondata e merita accoglimento.

Nella sua più recente produzione giurisprudenziale la Corte di cassazione ha enunciato il principio a tenore del quale «in tema di contratti di affitto a coltivatore diretto, e di crediti da questi nascenti, non si applica l'art. 429, terzo comma, c.p.c. Pertanto, configurando le somme dovute dal concedente in restituzione di quanto pagato per canoni d'affitto di un fondo rustico in misura superiore a quella stabilita per legge un credito di valuta, ai fini della loro rivalutazione il creditore è tenuto, a norma dell'art. 1224, secondo comma, c.c., a fornire la prova del maggior danno oltre gli interessi legali» (così Cass. 30 luglio 2002, n. 11259; vedasi anche Cass. 27 novembre 2001, n. 15033, citata dall'appellante).

Nel caso di specie il Bocchio non ha fornito le allegazioni e gli elementi probatori utili a dimostrare la produzione di un danno da ritardato adempimento all'obbligo di restituzione, superiore all'ammontare degli interessi legali; né, per vero, ha indirizzato in tale prospettiva l'istanza di rivalutazione monetaria, che appare piuttosto ispirata all'automatismo che la Suprema Corte ha invece

escluso. Il capo della domanda in questione deve pertanto essere disatteso, in riforma del deliberato di primo grado.

Col quarto – ed ultimo – mezzo d'impugnazione il Madella ripropone la domanda di condanna del Bocchio al risarcimento dei danni connessi alla dedotta occupazione senza titolo del fondo per il tempo successivo alla data dell'11 novembre 1997.

L'istanza di giustizia in tal modo avanzata è dichiaratamente subordinata all'auspicato accoglimento del primo motivo di gravame, cioè all'accertamento della cessazione del rapporto agrario con la scadenza del 10 novembre 1997. Pertanto, essendosi già rilevata l'infondatezza di tale pretesa, in conseguenza della rinnovazione del contratto a seguito della mancanza di tempestiva disdetta, ne rimane travolta la domanda accessoria di risarcimento dei danni, senza che si renda necessario addivenire ad una più ravvicinata disamina. (*Omissis*)

(1-2) DUE QUESTIONI APERTE IN TEMA DI ACCORDI IN DEROGA.

Il 5 novembre 1970 il sig. Madella, proprietario di un fondo agricolo, stipulava con il sig. Bocchio un contratto d'affitto di fondo rustico, poi novato in virtù di convenzione assistita il 3 settembre 1972. A seguito di tale convenzione, il fondo veniva concesso in godimento per nove anni e, successivamente, la durata veniva prorogata per due ulteriori novenni. L'introduzione della legge 203/1982 ha, invece, modificato la durata di tale contratto; in base all'art. 2, lett. e) della citata legge, infatti, tutti i rapporti che hanno avuto inizio successivamente all'annata agraria 1959-1960 (la quale, in base all'art. 39 della legge 203/1982 ha inizio l'11 novembre) avranno una durata di quindici anni, a decorrere dall'entrata in vigore della legge. Di conseguenza la convenzione *de qua* scadeva il 10 novembre 1997.

Il proprietario chiedeva, dunque, la riconsegna dei fondi per mezzo della comunicazione di una disdetta pervenuta al conduttore il 12 novembre 1996.

Quest'ultimo si opponeva al rilascio del fondo, eccependo che il contratto stipulato in data 3 settembre 1972 non poteva considerarsi una convenzione assistita ai sensi dell'art. 23, legge 11/1971, ma un negozio costitutivo di un normale rapporto di affittanza agraria, soggetto sia alle scadenze programmate dell'art. 2, legge 203/1982, che alla disciplina della rinnovazione tacita. Il contratto in questione era da considerarsi, dunque, rinnovato per altri 15 anni, fino al 10 novembre 2012, non essendo pervenuta formale disdetta almeno un anno prima dalla scadenza del contratto, così come prescritto dall'art. 4, legge 203/1982. La disdetta, infatti, perveniva il 12 novembre 1996, tre giorni dopo il termine prescritto dalla citata norma.

Il proprietario del fondo adiva il Tribunale di Mantova, chiedendo la condanna dell'affittuario all'immediato rilascio del fondo ed il risarcimento dei danni per l'occupazione senza titolo dal momento della scadenza del contratto.

Costituitosi in giudizio, il convenuto eccepeva che la disdetta non gli era pervenuta nei termini di legge e che la convenzione non poteva considerarsi stipulata con l'assistenza delle organizzazioni professionali. In via riconvenzionale, l'affittuario chiedeva la condanna del proprietario alla restituzione dei canoni versati in eccedenza sulla misura di legge. Il Tribunale rigettava le domande proposte dalla parte attrice e, in accoglimento della domanda riconvenzionale, condannava il proprietario al pagamento dei canoni in eccesso, oltre alla rivalutazione monetaria ed interessi legali. Avverso tale decisione il proprietario propone appello.

Sebbene il contratto oggetto di controversia non presenti la sottoscrizione dei rappresentanti delle organizzazioni professionali, nel contesto della scrittura si prende atto dell'intervento delle stesse al momento della stesura dell'accordo.

Sostiene il proprietario, dunque, che tale convenzione possiede tutti i requisiti di un accordo in deroga; e a sostegno di quanto ritenuto, l'appellante sottolinea che l'Associazione provinciale agricoltori di Mantova ha definito il contratto in questione come un accordo stipulato «(...) fra la proprietà ed il nostro sig. Bocchio».

Il giudice d'appello, con la sentenza in commento, aderisce ad una tesi prevalente in giurisprudenza che ritiene necessario, al fine della validità dell'accordo in deroga, che l'assistenza delle organizzazioni professionali si concreti in una effettiva attività di consulenza ed indirizzo, e non si risolva in una mera presenza alla stipula dell'accordo.

La disciplina degli accordi in deroga è rappresentata dall'art. 45, legge 203/82, che, sostituendo l'ultimo comma dell'art. 23, legge 11/1971, ha modificato la normativa previgente (1). L'art. 23 disponeva, infatti, l'invalidità delle rinunce e delle transazioni aventi ad oggetto i diritti dell'affittuario, ad eccezione delle convenzioni concluse davanti al giudice o con l'assistenza delle rispettive associazioni sindacali. La legge di riforma del 1982 è intervenuta sulla disciplina degli accordi in deroga, apportando modifiche significative. In base all'art. 45, infatti, sono validi tutti gli accordi, anche non aventi natura transattiva, stipulati tra le parti in materia di contratti agrari, a condizione che sia prestata assistenza da parte delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, per mezzo delle loro organizzazioni provinciali. Il legislatore ha, dunque, inteso lasciare spazio all'autonomia privata, se pur assistita, delineando una attività partecipativa affidata esclusivamente alle organizzazioni professionali più rappresentative sul piano nazionale.

La legge di riforma ha, dunque, chiaramente delineato i soggetti preposti all'assistenza delle parti di un contratto agrario, ma non ha, all'opposto, fatto alcuna menzione esplicita del contenuto dell'assistenza.

L'interprete è stato, perciò, chiamato a delineare i contorni dell'attività delle organizzazioni professionali.

La giurisprudenza prevalente, nell'interpretazione dell'art. 23 prima, e dell'art. 45 poi, richiede che il rappresentante svolga un'attività effettiva di consulenza e di indi-

rizzo (2). In particolare, non sono ritenuti sufficienti ai fini della validità dell'accordo, la presenza della mera sottoscrizione da parte dei rappresentanti (3), né una semplice informativa da parte degli stessi (4), né l'approvazione di un accordo già concluso (5), né un consenso solo telefonico (6). Alcune decisioni hanno ritenuto necessaria la presenza attiva dei rappresentanti non solo durante la formazione dell'accordo, ma anche al momento della stipula dello stesso (7).

Non mancano, d'altro canto, letture difformi, soprattutto in riferimento all'art. 23, il cui scopo è ricercato nella mera tutela della parte debole; la prova della semplice presenza dei rappresentanti in un qualunque momento dell'*iter* formativo dell'accordo sarà, dunque, sufficiente a ritenere valido l'accordo stesso, in quanto il contraente debole avrà comunque ricevuto assistenza (8).

Un'ipotesi interpretativa più recente, poi, non ritiene necessario delineare i margini dell'attività di assistenza, che potrà, quindi, configurarsi nei modi più svariati, purché il regolamento di interessi predisposto sia conforme alla *ratio legis* e si collochi, così, «(...) nel quadro globale del sinalagma negoziale e dei contrapposti interessi» (9).

L'accordo in deroga rappresenta, infatti, un momento di composizione del tradizionale conflitto tra proprietà e impresa. Ogni fattispecie, d'altro canto, maturerà in sé non solo l'armonizzazione tra interessi collettivi confliggenti, ma anche specifiche caratteristiche proprie del singolo accordo, pur all'interno della razionalità economica propria del contratto stipulato (10).

Con l'introduzione dell'art. 45, l'assistenza è divenuta uno strumento dell'autonomia privata utilizzato per disciplinare vari aspetti dei contratti agrari, modificando, quindi, la disciplina previgente. L'art. 23, infatti, non consentiva di realizzare accordi in deroga alla disciplina imperativa, ma si limitava ad accordare una tutela sindacale, al fine di salvaguardare il contraente più debole (11). Da più parti è stata, infatti, evidenziata l'analogia tra la norma in questione e l'art. 2113 c.c., entrambe volte alla tutela della inferiorità economica di uno dei contraenti (affittuario e lavoratore). D'altro canto, la necessità avvertita da parte della giurispru-

(1) Per una lettura completa sulla disciplina degli accordi in deroga, si rimanda a CALABRESE, LIPARI, *I contratti agrari ex l. 3 maggio 1982, n. 203*, Padova, 1991, 202 ss.; COSTATO, *Commento all'art. 45, in Nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1499 ss.; CALABRESE, *I patti agrari*, Padova, 1994, 181 ss.; GIUFFRIDA, *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme ed autonomia privata*, Milano, 1996; MANSERVISI, *Gli accordi in deroga fra vecchia e nuova legislazione*, nota ad App. Perugia 13 marzo 1987, in *Riv. dir. agr.*, 1988, 11, 241.

(2) Trib. Cremona 16 gennaio 1980, in *Giur. agr. it.*, 1981, 45; Trib. Ferrara 28 febbraio 1995, in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 249; Cass. 6 novembre 1991, n. 11810, in questa *Riv.*, 1992, 89; Cass. 21 luglio 1993, n. 8123, *ivi*, 1994, 30; Cass. 29 maggio 2002, n. 7830, in *Mass. Giur. it.*, 2002. In dottrina, sulla necessità che l'attività di assistenza sia effettiva, si rimanda a NAPPI, *Accordi in deroga e processo: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 3; CAPIZZANO, *Note a margine di un accordo in deroga ex art. 45 della legge di riforma dei patti agrari*, in *Rass. dir. civ.*, 1984, 635; PEREGÒ, *Autonomia privata e autonomia collettiva nel diritto agrario*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 751; ROMANO, *Materiali per l'interpretazione degli artt. 45 e 46, legge 3 maggio 1982, n. 203*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, 495.

(3) Cass. 20 settembre 1978, n. 4240, in *Foro it.*, 1979, I, c. 82; Trib. Cremona 16 gennaio 1980, cit.; Cass. 12 agosto 1988, n. 4936, in *Mass. Giur. it.*, 1988. Ancora più incisiva è App. Venezia 5 ottobre 2000, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 3, ove si sottolinea che la funzione delle associazioni non è né certificativa, né autenticativa, bensì consultiva.

(4) App. Torino 24 novembre 1877, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 779. In altre decisioni si legge che è, anzi, necessaria una completa disamina delle singole clausole (Trib. Lucca 26 febbraio 1991, in *Giust. civ.*, 1992, I, 251), od una attività che richiami l'attenzione sulle clausole peggiorative rispetto alla disciplina legale (Trib. Reggio Emilia 23 ottobre 1999, n. 1007, in questa *Riv.*, 2000, 272).

(5) Cass. 20 settembre 1978, n. 4240, cit.

(6) App. Firenze, 10 ottobre 1989, in *Giur. agr. it.*, 1991, 521.

(7) Trib. Tortona 30 maggio 1989, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 302; Trib. Tortona 5 ottobre 1990, n. 129, inedita. In alcune decisioni si legge che

l'assistenza può essere validamente prestata anche in una fase successiva a quella dinamica, momento in cui i rappresentanti dovrebbero maggiormente agire nell'interesse della parte assistita (nella sentenza del Trib. S. Maria Capua Vetere 10 luglio 1978, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 789, si legge, infatti, che è necessaria una completa ed effettiva gestione delle trattative), purché sia effettiva (Cass. 27 luglio 1990, n. 7572, in *Giur. agr. it.*, 1990, 599; App. Torino 8 marzo 1991, n. 282, inedita).

(8) App. Bologna 27 giugno 1975, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, 413; Trib. Novara 21 dicembre 1976, in *Nuovo dir. agr.*, 1977, 514. In riferimento all'art. 45 e più di recente, si rimanda a App. Bari 4 novembre 1994, in questa *Riv.*, 1995, 576, ove si legge che l'apposizione della firma da parte dei rappresentanti deve ritenersi una verifica di conformità del contenuto dell'atto a quanto in precedenza concordato.

(9) Trib. Foggia 22 luglio 1993, in questa *Riv.*, 1995, 114. In senso conforme, Trib. Pavia 31 dicembre 1993, n. 745, inedita, e Cass. 26 ottobre 1994, n. 8781, in questa *Riv.*, 1995, 560.

(10) La flessibilità delle pattuizioni, infatti, non dovrà mortificare l'iniziativa economica, ma dovrà operare nel rispetto della causa del contratto. La giurisprudenza, in alcuni casi, sembra, invece, non curarsi della rispondenza delle pattuizioni in deroga alla causa economico-giuridica del contratto stipulato. È stato, quindi, considerato valido un accordo contenente una clausola risolutiva espressa in forza della quale il contratto di affitto si sarebbe risolto di diritto nel caso di mancato pagamento del rateo semestrale di canone appena dieci giorni dopo la scadenza pattuita (Cass. 6 novembre 1991, n. 11810, cit.); e, ancora, un accordo avente una durata limitata ad un solo biennio, tale da non garantire all'affittuario il godimento dei risultati della gestione produttiva del fondo, ossia il rispetto dell'interesse generale della produzione (App. Bari 4 novembre 1994, cit., con nota critica di GRASSO, *Accordo in deroga, durata del rapporto agrario ed assistenza delle organizzazioni professionali agricole*).

(11) VINCENZI, *Dall'art. 23 l. 11/1971 all'art. 45 l. 203/1982: nuove prospettive*, in *Giur. agr. it.*, 1991, 438.

denza che l'attività di assistenza sia sostanziale ed effettiva, risponde ad una lettura non in chiave lavoristica dell'art. 23.

Nonostante l'evidente analogia tra le due norme, la disciplina speciale rappresenta un tentativo di armonizzazione degli interessi individuali e collettivi, e non un mera garanzia di tutela (12).

La legge del 1971, infatti, rappresenta una realtà ben più complessa del semplice squilibrio contrattuale tra lavoratore e datore di lavoro. Il rapporto tra proprietà ed impresa, se pur caratterizzato da uno squilibrio economico delle parti, non presenta esigenze di tutela completamente omogenee, proprie, invece, dei rapporti di lavoro (13); ogni contratto presenterà, dunque, delle caratteristiche di specie, pur nel rispetto della logica economica sottesa al tipo negoziale.

Con la riforma del 1982, il legislatore ha inteso rilegittimare l'autonomia privata, in modo da mantenere vivo il mercato dell'affitto di fondi rustici, ed ha affidato questo importante compito alle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Da queste ultime ci si attendeva la predisposizione di *guide lines* capaci di veicolare il mercato dei contratti d'affitto, senza mai snaturare la razionalità economica ad essi sottesa (14). Gli interessi collettivi, in questo modo, avrebbero trovato adeguata tutela (15).

All'opposto, la prassi ha mostrato la mancata attuazione dell'art. 45. Le organizzazioni maggiormente rappresentative non solo non hanno adottato criteri guida comuni sul piano nazionale, ma hanno delegato le strutture periferiche ad assistere le parti di un accordo in deroga. In assenza di una gestione unitaria, l'autonomia privata assistita si riduce ad una ricerca di equilibrio tra interessi contrapposti, a discapito della tutela dell'impresa (16). Una conferma all'ipotesi interpretativa ora esposta in riferimento all'art. 45 è rappresentata da una sentenza della Corte costituzionale, in materia di accordi in deroga alla legge 392/78 sulle locazioni di immobili urbani (17). Con la sentenza in questione, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 11, comma 2° d.l. 333/92, convertito in legge 359/92, prevedente come obbligatoria, per la validità degli accordi in deroga alla legge 392/78, l'assistenza delle organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative a livello nazionale. A giudizio della Corte, infatti, la previsione normativa non consente di determinare il contenuto e di individuare i criteri ai quali l'assistenza deve conformarsi, nel rispetto della certezza dei rapporti sui quali essa viene ad incidere. Il ragionamento che conduce alla pronuncia di incostituzionalità si snoda attraverso il paragone della norma in questione con la disciplina in materia di contratti agrari; il giudice delle

leggi ritiene inserita la disciplina sui patti agrari in deroga in un «sistema articolato ed organico», ed «(...) in tal modo si introduce un ulteriore ed accessorio strumento di flessibilità, ritenuto opportuno per adeguare, in un contrasto di parametri più generali, il contenuto di ogni singolo contratto al concreto e specifico rapporto».

Qualora, invece, l'assistenza si concreti in un mero ausilio agli interessi dei singoli ed a tutela, in particolare, del contraente debole, gli accordi in deroga in materia agraria non potranno beneficiare della presunta rispondenza al dettato costituzionale.

In conclusione, il giudice d'appello, escludendo che il contratto in questione possa essere ricondotto alla nozione di convenzione assistita, decide per la rinnovazione dello stesso per altri quindici anni, in assenza di tempestiva disdetta da parte del proprietario. E, conseguentemente, il giudice nega validità alla determinazione del canone convenzionale, al quale andrà, quindi, sostituito il canone nella misura legale, ai sensi dell'art. 1419, comma 2° c.c. (18).

Nella pronuncia in commento viene accolto, invece, il gravame del proprietario appellante, con il quale questi lamenta che il Tribunale, nella determinazione del canone versato in eccedenza, abbia posto a suo carico non solo gli interessi legali, ma anche la rivalutazione monetaria, in applicazione dell'art. 429, comma 3°, c.p.c.

La decisione di secondo grado si mantiene aderente alla più recente interpretazione giurisprudenziale che esclude l'applicazione dell'art. 429, comma 3°, c.p.c. ai contratti agrari. Secondo tale interpretazione, la norma in questione ha carattere sostanziale, a differenza delle norme processuali contenute negli artt. 409 ss. c.p.c., applicabili, come tali, alle controversie in materia di contratti agrari. La disposizione di cui trattasi, inoltre, contiene una deroga ai principi generali in tema di danni nelle obbligazioni pecuniarie (art. 1224 c.c.), ed è, pertanto, eccezionale (19).

La sentenza in commento, aderendo alla tesi giurisprudenziale esposta, non accorda, invece, favore a quella parte della dottrina che guarda all'art. 429, comma 3°, c.p.c. come ad una norma volta «(...) alla tutela dell'attività lavorativa del soggetto interessato al fine di evitare che lo stesso subisca una diminuzione del proprio credito di lavoro in conseguenza della svalutazione monetaria» (20). La stessa dottrina auspica, quindi, una lettura della norma in questione alla luce dell'art. 35 cost., norma posta a tutela di tutte le forme di lavoro e non solo di quelle a carattere subordinato.

Laura Costantino

(12) ROMANO, *Art. 23 della legge n.11/71: istituti conciliativi ovvero alternativa contrattuale alla disciplina legale del contratto di affitto dei fondi rustici?*, in *Giur. agr. it.*, 1980, 391.

(13) JANNARELLI, *Contributo allo studio dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 199 ss.

(14) JANNARELLI, *op. cit.*, 211; JANNARELLI, *La funzione conciliativa fuori dal processo e nel processo*, in *Giur. agr. it.*, 1991, 142.

(15) CICU, MESSINEO, MENGONI (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2002, 265 ss.; GIUFFRIDA, *Dall'art. 23 della l. n. 11/71, all'art. 45 della l. n. 203/82*, in *Giur. agr. it.*, 1991, 75; VARANO, *Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1991, 435; MAZZO, *Accordi individuali in deroga, funzione dei rappresentanti delle associazioni professionali agricole e modalità di assistenza*, nota a App. Venezia 5 ottobre 2000, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 6.

(16) JANNARELLI, *Contributo allo studio dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982*, cit., 211.

(17) Corte cost. 25 luglio 1996, n. 309, in questa Riv., 1996, 668, con nota di MASINI, *Individuazione di criteri o parametri di valutazione e onere dell'assistenza negli accordi in deroga a norme imperative: sui dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 45 l. 3 maggio 1982, n. 203*, e in *Foro it.*, 1996, I, c. 2601, con nota di PIOMBO, *Patti in deroga all'equo canone e «assistenza» delle associazioni di proprietari e inquilini: una norma da riscrivere*.

(18) Il giudice d'appello, nel disporre la sostituzione automatica della clausola di determinazione del canone convenzionale, non fa

alcun cenno alla dibattuta questione dell'applicabilità dell'art. 1419, comma 2°, c.c. al caso di specie. La giurisprudenza non ha adottato soluzioni uniformi. In una recente pronuncia di legittimità, la Corte ammette la sostituzione automatica delle clausole, e, quindi, l'applicazione dell'art. 1419, comma 2°, c.c., affermando che «ai fini dell'operatività della disposizione di cui al secondo comma dell'art. 1419 c.c. (...) non si richiede che le disposizioni inderogabili – in particolare, l'art. 58, legge 203/82 – oltre a prevedere la nullità delle clausole difformi, ne impongano o dispongano, altresì, espressamente la sostituzione» (Cass. 21 agosto 1991, n. 7822, in questa Riv., 1997, 666. Per un precedente conforme, Cass. 6 giugno 1995, n. 6360, *ivi*, 1995, 617). All'opposto, in altre sentenze di legittimità e di merito, si esclude l'eterointegrazione del contratto a norma dell'art. 1419, comma 2°, sulla base della considerazione che le norme della legge del 1982, essendo derogabili dalle parti per mezzo dell'assistenza delle organizzazioni professionali, non possono essere considerate imperative (Cass. 12 gennaio 1995, n. 287, in questa Riv., 1995, 622; Trib. Roma 12 dicembre 1995, *ivi*, 1997, 208; Trib. Tortona 30 maggio 1989, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, 302).

(19) Cass. 6 novembre 2001, n. 1368 e Cass. 27 novembre 2001, n. 15033, in questa Riv., 2002, 362; Cass. 30 luglio 2002, n. 11259, *ivi*, 2002, 660; Trib. Foggia 15 luglio 1989, in *Giur. agr. it.*, 1990, 106; Trib. Foggia 24 novembre 1989, *ivi*, 1990, 555; Cass. 17 luglio 1986, n. 4621, in *Mass. Giur. it.*, 1986.

(20) GRASSO, *Sulla (negata) applicazione dell'art. 429, co. 3. del c.p.c. all'affittuario di fondo rustico*, nota a Cass. 6 novembre 2001, n. 13687 e Cass. 27 novembre 2001, n. 15033, in questa Riv., 2002, 368.

Corte d'app. Catania - 7-11-2001, n. 5242 - Pirrone, pres.; Russo, est. - Umiana ed altri (avv. La Magna) c. Capizzi (avv. Porpora e Napoli).

Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Disdetta - Natura ed effetti. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 2 e 4)

Ai fini della disdetta, quale negozio giuridico unilaterale e recettizio diretto ad impedire la rinnovazione del contratto di affitto di fondo rustico, può essere sufficiente una dichiarazione anteriore alla scadenza del contratto ai sensi dell'art. 2 legge n. 203/1982. Tale disdetta influisce sulle successive comunicazioni che si possono considerare un qui pluris rispetto all'originaria disdetta mediante lettera raccomandata (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 un 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 integrarne il necessario tenore è bastevole che l'atto estrinsechi la univoca manifestazione della 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 efficace 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, maggiore 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 Umiana, 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 materiale 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 ed 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 automa-

tico 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, quindi, accolta, disponendo l'escomio per il termine della corrente annata (10 novembre 2001).

Resta assorbita la censura *sub* 2, attinente alla domanda di risoluzione per inadempimento, già decolta in via subordinata e dal Tribunale disattesa per la mancanza di preventiva contestazione degli addebiti con atto distinto da quello volto a provocare lo svolgimento della fase conciliativa.

Le modalità di svolgimento della vicenda e la natura del rapporto consentono di ravvisare giusti motivi di integrale compensazione delle spese delle due fasi.

P.T.M., la Corte, pronunciando sull'appello proposto da Umiana Francesco (...), avverso la sentenza emessa dalla Sezione agraria del Tribunale di Caltagirone, in data 27 novembre/5 dicembre 2000, nei confronti di Ragusa Carmelo, così statuisce:

1) in riforma dell'impugnata sentenza ordina all'appellato Ragusa Carmelo di rilasciare il fondo rustico, sito in contrada Disamore dell'agro di Grammichele, rilevato in catasto alla partita 7499, foglio 27, particelle 175, 176, 179 e 180 al termine della corrente annata agraria (10 novembre 2001) per esaurimento della durata legale del rapporto;

2) compensa tra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio. (Omissis)

(1) SULLA CESSAZIONE DEGLI EFFETTI DI UN CONTRATTO DI AFFITTO DI FONDI RUSTICI CONCLUSO ANTERIORMENTE ALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 203/1982.

La questione che sorge da una lettura anche superficiale della sentenza della Corte d'appello di Catania riguarda l'osservanza del termine di preavviso per l'intimazione della disdetta quale negozio giuridico recettizio (1) nei contratti di affitto di fondi rustici conclusi anteriormente all'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203, la cui durata si ricollega all'art. 2 della legge stessa.

Ad una prima impressione il termine *de quo* della disdetta potrebbe fare pensare alle locazioni a tempo determinato di cui all'art. 1596 c.c. Ma ad un esame più approfondito, sia da un punto di vista storico, sia da un punto di vista sistematico si può giungere a conclusioni diverse.

Da un punto di vista storico l'art. 2 trova la sua *ratio legis* non tanto nell'intento di concedere un termine supplementare agli affittuari coltivatori diretti che possono trovarsi esposti ad un pregiudizio in conseguenza della cessazione dell'istituto della proroga (art. 40, legge n. 203/1982) (2), quanto di individuare l'annata agraria per cui può essere comunicata la disdetta. Ed a questo proposito il legislatore ha usato la tecnica degli scaglionamenti in base alla data iniziale dell'affitto allo scopo di determinare il *dies ad quem* del contratto e di impedire la rinnovazione (3).

(1) Sulla funzione della disdetta cfr. D. CALABRESE, *I patti agrari - lineamenti di dottrina e di giurisprudenza nella legge n. 230/1982 e legge n. 29/1990*, Padova, 1994, 14; A. CORSARO, in V. ACCAGNINO, A. CORSARO, G. B. MACRI, *I nuovi patti agrari - Commento alla legge 3 maggio 1982*, n. 203, Milano, 1982, 20; A. GERMANÒ in A. GERMANÒ - E. ROMAGNOLI, *Affitto di fondi rustici. Affitto a coltivatore diretto*, in *Commentario al Cod. civ. Scialoja Branca*, Bologna-Roma, 1990, 170 s.

Da un punto di vista generale cfr. E. ROMAGNOLI, voce *Disdetta* in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 91; G. MIRABELLI, *La disdetta della locazione come atto unilaterale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1952, 1202; Id., *Dei singoli contratti*, in *Commentario al codice civile*, libro IV, t. 3, Torino, 1968, 330; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario breve al codice civile*, Padova, 1997, 1501.

(2) Sull'art. 2 della legge n. 203/1982 cfr. L. GARBAGNATI - M. NICOLINI - C. CANTU, *I Contratti agrari - rassegna di giurisprudenza sulle leggi 3 maggio 1982, n. 203 e 14 febbraio 1990*, n. 29, Milano, 1996, 21 e bibliografia ivi richiamata; D. CALABRESE, *op. cit.*, 5; M. CLAPS, *Commento all'art. 2*, in *La*

riforma dei contratti agrari a cura di C. A. GRAZIANI - P. RECCHI - L. FRANCA- RIO, Napoli, 1982, 18; G. BUSEITTO, *Durata del contratto di affitto di fondi rustici ex art. 2 legge 203/1982*, in questa Riv., 1993, 456; A. GERMANÒ, *Sulla scadenza dei contratti di affitto in corso al momento dell'entrata in vigore della legge 203/1982*, in questa Riv., 1992, 520.

(3) Sull'art. 4 della legge n. 203/1982 cfr. M. CLAPS, in *La riforma dei contratti agrari cit.*, 25; S. MASINI, *Sul termine e le modalità della disdetta intimata all'affittuario ex art. 4 della legge n. 203 del 1982*, in *Giur. agr. it.* 1991, 444; D. CALABRESE, *I patti agrari*, cit., 13; A. MASSART, in *Commentario*, cit., 170; S. MASINI, *Cessazione dei contratti in corso e comportamento concludente ai fini della rinnovazione del contratto*, in questa Riv., 1995, 369.

La disdetta per produrre i suoi effetti presuppone la conoscenza della lettera raccomandata in base al principio di cui all'art. 1335 c.c. (Cass. 9 maggio 1991, n. 5164, in *Arc. locazioni*, 1991, 499; Cass. 23 gennaio 1985, n. 300, in *Giur. agr. it.*, 1985, 633; Cass. 11 febbraio 1978, n. 629, in *Giust. civ. Mass.*, 1978, 256).

Da un punto di vista sistematico può sorgere la questione se la cessazione del contratto debba coincidere con la data del 6 maggio 1982 oppure debba essere fissata al termine dell'annata agraria determinata in base all'art. 2 della legge n. 203/1982 (4).

La prima opinione si fonda su un'interpretazione letterale dell'art. 2. La seconda opinione, che appare preferibile, fa riferimento al termine della annata agraria che può considerarsi come l'unità di tempo dei contratti di affitto di fondi rustici. In proposito occorre tenere presente l'art. 39 della legge in questione, che facendo riferimento al 10 novembre di ogni anno, supera le disparità regionali. Il criterio del termine dell'annata agraria è richiamato da altre norme della legge n. 203, come l'art. 25, comma 2 (conversione dei contratti agrari), l'art. 30, 3 comma, l'art. 34, comma 2 (durata dei contratti associativi non convertiti), l'art. 42 in tema del diritto di ripresa (5).

Ciò posto, si può osservare come la disdetta, di cui all'art. 4 della legge n. 203/1982, si presenti come una figura diversa dall'art. 1596 c.c., il che dipende dal fatto che il termine del contratto agrario è un elemento essenziale in ordine alla disciplina del contratto (6).

Nella disciplina civilistica la natura della disdetta non è unitaria, in quanto, mentre nei contratti a tempo indeterminato la disdetta comporta automaticamente la scadenza del contratto lasciata indeterminata dalle parti, nei contratti a tempo determinato la disdetta comporta *ex lege* un impedimento alla rinnovazione tacita del contratto (7). Tutto questo comporta che la disdetta, di cui al primo comma dell'art. 1597 c.c., è un atto giuridico in senso stretto (8). Nella disciplina agraristica che prescinde dalla distinzione tra contratti a tempo determinato e contratti a tempo indeterminato la disdetta ha la funzione di costituire un impedimento alla continuazione del contratto (art. 4 legge n. 203/1982), rendendo così effettiva la scadenza rimasta inoperante, anche a prescindere dall'art. 2 della legge n. 203/1982.

Ne deriva che secondo la normativa agraristica, poco importa se la disdetta sia comunicata anche per annate precedenti all'ultima; l'importante è che la disdetta sia notificata prima dell'inizio dell'ultima annata agraria ai sensi dell'art. 2, legge 203/1983.

Inoltre occorre rilevare che mentre nella disciplina civilistica la rinnovazione del contratto di locazione da

luogo ad un nuovo contratto agrario, lo stesso non può dirsi nella disciplina agraristica, nella quale il contratto rinnovato non è che la prosecuzione dell'originario contratto in corso al momento dell'entrata in vigore della legge n. 203/1982 (9).

Dal punto di vista processuale la sentenza in esame non accenna al tentativo di conciliazione che, come è noto, si presenta come una condizione di procedibilità nelle controversie agrarie (art. 46, legge 203/1982) (10).

La cosa si spiega con la stessa vicenda processuale. Il procedimento di fronte alle Sezioni agrarie specializzate che era stato iniziato precedentemente di fronte al giudice ordinario, si presenta non come un nuovo processo ma come la continuazione di un processo iniziato di fronte al pretore, che di fronte all'eccezione del convenuto che chiedeva l'accertamento del rapporto di godimento sul fondo rustico, si era dichiarato incompetente per materia e aveva rimesso la causa alle Sezioni specializzate, esercitando così il potere di cui all'art. 50 c.p.c. (11).

Da un punto di vista esclusivamente pratico, occorre osservare che il tentativo di conciliazione male si adatta alle controversie che hanno per effetto l'accertamento della scadenza del contratto di affitto essendo introdotto l'istituto della conciliazione per la risoluzione delle controversie in materia di lavoro subordinato le quali sono caratterizzate da una normativa piuttosto rigida. Ma la periplessità può essere superata tenendo presente che dopo la scadenza del contratto, l'ex affittuario si presenta come un comodatario o più semplicemente come un detentore abusivo (12).

Luigi Tortolini

*

(4) Sul problema cfr. S. MASINI, *Sul termine di comunicazione della disdetta per i vecchi contratti di affitto*, in questa Riv., 1994, 180.

(5) Il tema è ampiamente trattato da A. GERMANÒ, *Sulla scadenza dei contratti di affitto in corso al momento dell'entrata in vigore della legge n. 203/1982*, in questa Riv., 1992, 520.

La nuova legge apre la via ad una problematica interessante: si tratta infatti di stabilire le modalità processuali in ordine alla cessazione del contratto di affitto, il che comporta che la procedura del tentativo di conciliazione possa essere richiesta anche in quei casi nei quali si pretende da parte dell'affittuario il rilascio del fondo anche indipendentemente dalla presenza di un inadempimento, di cui all'art. 5 della legge n. 203/1982.

(6) A. GERMANÒ, *op. cit.*, 522.

(7) G. MIRABELLI, *Dei singoli contratti*, in *Commentario al codice civile*, libro IV, t. 3, 330; G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*, 1509; M. CLAPS, *op. cit.*, 29-30.

(8) Cfr. GIANPICCOLO, *La dichiarazione recettizia*, Milano, 1950, 81; F. VITALI, *La locazione artt. 1571-1606*, in *Commentario teorico e pratico*, Roma, PEM, 1978, 1765. *Contra* G. CIAN - A. TRABUCCHI, *op. cit.*; G. MIRABELLI, *Dei singoli contratti*, in *Commentario al codice civile*, libro IV, t. 3, Torino, 1968, 331. L'opinione di G. PROVERA appare articolata: mentre nella locazione a tempo indeterminato, è inevitabile parlare di negozio giuridico, lo stesso non può dirsi per la comunicazione della disdetta nella locazione a tempo determinato, nella quale l'effetto della disdetta consiste in uno ostacolo alla rinnovazione del contratto. Se l'affittuario, nonostante la scadenza del termine rimane nel godimento del fondo non si può parlare di una rinnovazione del contratto ma della conclusione di un nuovo contratto per *facta concludentia*. Cfr. G. PROVERA, *Della locazione*, in *Commentario al codice civile Scialoja Branca*, Bologna-Roma, 1980, 394.

(9) S. MASINI, *Sul termine*, *cit.*, 440; D. CALABRESE, *op. cit.*, 9; M. GIUFFRIDA, in L. COSTATO, *Trattato breve di dir. agr. it. e comunit.*, 265. La disdetta, affinché possa produrre i suoi effetti deve essere conosciuta dal destinatario. Poco importa, ai fini dell'applicazione dell'art. 1335 c.c. che vi sia una conoscenza effettiva; basta solo che possa essere semplicemente conosciuta. Cfr. Cass. 9 giugno 1991, n. 5164, in *Arch. locazioni*, 1991, 499; Cass. 23 aprile 1983, n. 2814, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 1195.

(10) D. CALABRESE, *op. cit.*, 197; I. CAPPIELLO, *Considerazioni in tema di proponibilità e procedibilità della domanda di inadempimento agrario tra obblighi alla parte convenuta e tentativo di conciliazione senza i rappresentanti delle organizzazioni professionali di categoria*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 165; A. GERMANÒ, *Controversie in materia agraria*, in *Noviss. dig. it.*, appendice, vol. II, Torino, 1980, 716; ID., *Controversie in materia agraria*, in *Dig. civ.*, vol. IV, Torino, 1980; P. NAPPI, *Tutela giurisdizionale dei contratti agrari*, Milano, 1994, 358. Tale opinione è stata accolta anche dalla giurisprudenza cfr. App. Napoli 24 aprile 1986, in questa Riv., 1987, 173, con nota di CONSOLO.

(11) È appena il caso di ricordare che l'art. 50 parla di riassunzione del processo entro i termini stabiliti dalla norma. In pratica si tratta di una sospensione del processo in attesa che la parte interessata approfitti della facoltà di riprendere il processo, che diversamente si estinguerebbe (art. 50, 2 comma, c.p.c.). Sull'argomento cfr. F. CARPI - N. TARUFFO, *Commentario breve al codice procedura civile*, Padova, 2002, 152. Cfr. anche S. SATTA, *Dir. proc. civ.*, Padova, 1987, 387; E. REDENTI, *Dir. proc. civ.*, vol. II, Milano, 1950, 141.

(12) L'applicazione generale del tentativo di conciliazione si collega con l'accoglimento del rito del lavoro (art. 409, n. 2, c.p.c.). Come modello per la trattazione delle controversie agrarie cfr. P. NAPPI, *op. cit.*, 351.

Cons. Stato, Sez. V - 15-1-2003, n. 156 - Elefante, pres.; Cerreto est. - Venditti (avv. Amato) c. Pisani (avv. Romano e Mancini) Comune di Isola del Liri (avv. De Gerolamo). (*Conferma T.A.R. Lazio, Latina, 10 febbraio 2000, n.96*)

Edilizia ed urbanistica - Costruzioni in zona agricola - Destinazione degli edifici alla conduzione agricola. (Cost., artt. 41-44; l. reg. Lazio 6 luglio 1977, n. 24).

Edilizia e urbanistica - Costruzioni in zona agricola - Concessione - Sussistenza della connessione funzionale dell'opera alla conduzione del fondo - Necessità.

È legittima la prescrizione contenuta nelle norme di attuazione di P.R.G. secondo cui in zona agricola A1 sono consentite soltanto le costruzioni necessarie per la conduzione agricola (1).

Per il rilascio di concessione edilizia in zona agricola, ove il P.R.G. consenta soltanto le costruzioni necessarie per la conduzione agricola, occorre che sia accertata la sussistenza di un'effettiva ed obiettiva connessione funzionale dell'opera da realizzare con le esigenze relative alla conduzione del fondo, e tale connessione deve valutarci in concreto tenendo conto da una parte delle caratteristiche dell'edificio da costruire e dall'altra delle esigenze agricole da soddisfare (2).

(Omissis)

1. Con sentenza T.A.R. Lazio, Latina, n. 96 del 27 gennaio 2000, depositata il 10 febbraio 2000, è stato accolto il ricorso proposto dal sig. Pisani avverso la concessione edilizia n. 13445 del 6 marzo 1995 rilasciata dal Comune di Isola del Liri a favore del sig. Venditti.

Avverso detta sentenza ha proposto appello il sig. Venditti.

2. L'appello è infondato.

2.1. La concessione edilizia riguarda un edificio in cemento armato (di circa mq. 167) per la conduzione agricola da realizzare in zona A1 (Agricoltura) su un lotto di terreno di mq. 2045, con asservimento e vincolo di inedificabilità di un ulteriore lotto di mq. 8100 (di proprietà del sig. Catallo).

Nella zona A1, come è specificato nelle norme di attuazione del P.R.G. all'epoca vigente, sono consentite soltanto le costruzioni necessarie per la conduzione agricola, ivi incluse le eventuali abitazioni degli agricoltori che conducono i fondi, ma in quest'ultimo caso occorre un lotto minimo di superficie di mq. 15.000.

2.2. Per cui, in detta zona non è richiesto alcun limite di superficie per i manufatti necessari alla conduzione agricola, mentre occorre una superficie di almeno mq. 15.000 per la realizzazione di abitazioni destinate ad agricoltori che conducono i fondi.

Correttamente, perciò, il T.A.R. ha ritenuto illegittima la contestata concessione edilizia sia nel caso in cui la costruzione progettata

sia da considerare abitazione sia nel caso in cui venga ritenuta manufatto destinato esclusivamente alla conduzione agricola.

Invero, per la realizzazione di un'abitazione verrebbe a mancare il lotto minimo di superficie di mq. 15.000 richiesto dalla normativa urbanistica comunale, in quanto l'area disponibile ammonta, tenendo conto dell'asservimento, a mq. 10.145.

Né vale invocare l'art. 2 l.r. Lazio 6 luglio 1977, n. 24, il quale si limita a prevedere per la costruzione di abitazioni nelle zone agricole, in attesa della revisione del P.R.G. per adeguarlo ai limiti fissati dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 444, il lotto minimo di mq. 10.000, ma ciò non impedisce ai singoli comuni di adottare prescrizioni più rigorose in relazione alla specificità del proprio territorio, come è avvenuto nel caso in esame.

Nell'ipotesi invece che si tratti di manufatto destinato alla conduzione agricola, è mancato qualsiasi accertamento, e conseguente motivazione, in ordine alla concreta necessità del manufatto ai fini della conduzione agricola del fondo, come correttamente ritenuto dal T.A.R.

Al riguardo è sufficiente rilevare che la mancanza del lotto minimo si giustifica proprio in relazione alla sussistenza di un'effettiva ed obiettiva connessione funzionale dell'opera da realizzare con le esigenze relative alla conduzione del fondo, e tale connessione doveva valutarci in concreto tenendo conto da una parte delle caratteristiche dell'edificio da costruire e dall'altra delle esigenze agricole da soddisfare.

Tale accertamento invece non risulta compiuto dalla Commissione edilizia che si è limitata ad esprimere un generico parere favorevole, sulla cui base poi il sindaco ha rilasciato la concessione edilizia impugnata. Esso invece era necessario anche in considerazione del parere sfavorevole espresso dall'Ufficio tecnico comunale, che si fondava sostanzialmente sulla sproporzione tra la superficie del terreno da coltivare (circa mq. 2000) e l'edificio da realizzare (mq. 167), non potendosi considerare a tal fine anche gli ulteriori mq. 8100 del sig. Catallo asserviti unicamente ai fini della realizzazione dell'edificio e neppure i mq. 1800 del fratello dell'appellante, dei quali non si fa alcun cenno nella relativa pratica edilizia.

Né può seguirsi l'appellante sull'irrelevanza del parere dell'Ufficio tecnico comunale in quanto, una volta che si è ritenuto di richiamarne il contenuto nel provvedimento di concessione, per ciò stesso sorgeva il dovere del Sindaco di indicare le ragioni per le quali riteneva di doversene discostare.

Non pertinente è poi l'invocazione da parte dell'appellante degli artt. 41 e 44 Cost. per contrastare la decisione del T.A.R., atteso che il T.A.R. si è limitato a tener conto della normativa urbanistica all'epoca vigente, che peraltro non viene contestata.

(...)

3. Per quanto considerato, l'appello deve essere respinto. (Omissis)

(1-2) La decisione in epigrafe è commentata da F. ALBISINNI, *L'attività agrico-*

la: regola del costruire, in questo fascicolo, p. 14.

Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

I - AGRICOLTURA

1. Organismi e vegetali geneticamente modificati

La mera presenza di residui di proteine transgeniche, a determinati livelli, all'interno di nuovi prodotti alimentari, non impedisce che questi siano considerati sostanzialmente equivalenti a prodotti già esistenti e che siano immessi in commercio attraverso una procedura semplificata, salvo che non vi sia il rischio di effetti potenzialmente pericolosi.

Ogni Stato membro può adottare misure idonee a bloccare il commercio dei nuovi prodotti alimentari, pur se già dichiarati idonei a tal fine, qualora, anche alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e tecnologiche, emergano dei rischi per la salute dei consumatori.

Sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2003, in causa C-236/01, *Monsanto*, ai sensi dell'art. 234 CE. Rodriguez Iglesias, pres.; Timmermans, rel.; Alber, avv. gen. (1).

La disciplina relativa ai nuovi prodotti ed ai nuovi ingredienti alimentari è stata oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, sollecitata in tal senso dal T.A.R. del Lazio, innanzi al quale è stato proposto, dalla società Monsanto ed altre consociate o realizzatrici di prodotti aventi modifiche genetiche, un contenzioso avverso la Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzato all'annullamento del decreto 4 agosto 2000, sulla sospensione cautelativa della commercializzazione e dell'utilizzazione sul territorio nazionale di alcuni prodotti transgenici (in *G.U.* n. 184 dell'8 agosto 2000).

In ossequio alla normativa comunitaria in quel momento in vigore, tra cui le decisioni 98/292 e 98/294 (entrambe in *G.U.C.E.* L 131 del 5 maggio 1998, pp. 28-29 e 32-33) concernenti l'immissione in commercio di granturco geneticamente modificato, era stato dato l'assenso all'immissione sul mercato di chicchi di granturco con modificazioni genetiche tali da renderli maggiormente resistenti agli insetti (Bt-11) e maggiormente tolleranti agli effetti di un erbicida (MON 810). In entrambi i casi, era stata utilizzata la procedura semplificata, basata sul principio dell'equivalenza sostanziale ed utilizzata abitualmente per l'immissione in commercio di organismi e vegetali geneticamente modificati. Secondo tale principio, poteva essere ammessa l'immissione in commercio di nuovi prodotti alimentari che avessero caratteristiche riconducibili a quelli già esistenti e che non presentassero modificazioni idonee ad alterarle, sì da potere evitare particolari analisi tecnico scientifiche ed una conseguente procedura che avrebbe richiesto più tempo.

In un secondo momento, e proprio per questo motivo, la Commissione e gli Stati membri hanno convenuto, in seno al comitato, di non continuare a utilizzare la procedura semplificata per i nuovi prodotti alimentari derivati da OGM contenenti proteine transgeniche.

In più occasioni, il Ministro italiano della Sanità aveva lamentato l'irregolarità del ricorso alla procedura semplifica-

ta per l'immissione sul mercato di nuovi prodotti o di nuovi ingredienti alimentari derivati da queste ultime varietà di granturco ed aveva chiesto di consultare la documentazione relativa a tale procedura, nonché le verifiche tossicologiche e allergeniche effettuate. In base ad un parere del Consiglio superiore di sanità ed anche alla relazione di un'associazione ambientalista, esso si opponeva all'utilizzazione della procedura semplificata in quanto i nuovi prodotti alimentari non erano «sostanzialmente equivalenti» ai prodotti esistenti. A suo dire, per garantire la sicurezza dei nuovi prodotti alimentari era necessaria l'adozione di misure preventive, anche al fine di valutare in maniera rigorosa, prima della loro immissione sul mercato, i rischi che essi avrebbero potuto comportare per la salute dei cittadini. Per questi motivi, era stato richiesto alla Commissione di riconsiderare l'immissione in libera circolazione di tali prodotti alimentari e, più in generale, l'adeguatezza della procedura semplificata per l'esclusione di ogni rischio per la salute dei consumatori.

Una posizione, quella ministeriale italiana, condivisa dalla Commissione, che affermava l'effettiva necessità di procedere ad un riesame completo del quadro normativo relativo ai nuovi prodotti alimentari, tanto da avere investito della questione il Comitato scientifico dell'alimentazione umana affinché procedesse ad una sua valutazione complessiva, anche alla luce dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e del conseguente mutamento d'interpretazione del concetto di equivalenza sostanziale. Nel corso della riunione del comitato emerse l'inquietudine degli Stati membri circa l'applicazione del procedimento semplificato a prodotti derivati dagli OGM, tanto che si era poi insistito sul fatto che si ritenevano necessarie delle precisazioni circa l'applicazione dell'equivalenza sostanziale a prodotti geneticamente modificati, ancora prima di affrontare in concreto il caso del decreto italiano che, per inciso, non è mai stato oggetto di provvedimenti della Commissione.

Il T.A.R. del Lazio, chiamato a decidere sul ricorso presentato dalla Monsanto e da altre società produttrici di granturco e mais OGM avverso il decreto della Presidenza del Consiglio, ha deciso di proporre alla Corte diverse questioni pregiudiziali, il cui contenuto verrà affrontato unitamente alla soluzione fornita dalla Corte.

Con la prima questione si chiede se la presenza, in nuovi prodotti alimentari, di residui di proteine transgeniche a determinati livelli, impedisca il ricorso alla procedura semplificata per l'immissione sul mercato di tali nuovi prodotti alimentari, in quanto non potrebbero essere considerati sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti.

Secondo la Corte, ai fini della procedura semplificata, la condizione di equivalenza sostanziale è valutata sulla base dei dati scientifici disponibili e generalmente riconosciuti, ovvero ad opera di organismi scientifici degli Stati membri, che sono specializzati nella valutazione dei rischi causati dai nuovi prodotti alimentari e che intervengono prima della loro immissione sul mercato. In linea generale, dalle esigenze dell'applicazione uniforme del diritto comunitario e del principio d'uguaglianza discende che una disposizione di diritto comunitario, unitamente alla nozione di equivalenza sostanziale in essa contenuta, che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata, deve di regola dar luogo, nell'intera Comunità, ad

(1) Il testo della sentenza è pubblicato in questa Riv., 2003, 551.

un'interpretazione autonoma ed uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto di tale disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa considerata (sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, in causa C-287/98, *Linster*, in *Racc.*, p. I-6917). Ora, poiché l'equivalenza sostanziale rappresenta una nozione di diritto comunitario non definita nell'ambito del reg. n. 258/97 (reg. del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari, in *G.U.C.E. L* 43 del 14 febbraio 1997), risulta necessario esaminarne il contesto e gli obiettivi perseguiti, così da dare a tale nozione un'interpretazione autonoma e uniforme.

La duplice finalità del reg. n. 258/97, consistente nel garantire il funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari e nel tutelare la salute pubblica rispetto ai rischi che questi ultimi possono produrre, costituisce elemento favorevole all'interpretazione secondo la quale la nozione di equivalenza sostanziale non esclude che nuovi prodotti alimentari che presentano differenze di composizione prive di effetti sulla salute pubblica siano considerati come sostanzialmente equivalenti a prodotti alimentari esistenti. Per quanto riguarda il contesto della nozione di equivalenza sostanziale, essa dev'essere collocata nell'ambito dei lavori delle istituzioni scientifiche internazionali nelle quali essa è stata elaborata. La definizione di tale nozione emerge da una lettura secondo la quale essa non comporta, di per sé, una valutazione dei rischi, ma rappresenta un approccio volto a confrontare il nuovo prodotto alimentare con il suo equivalente tradizionale, al fine di verificare se esso debba essere sottoposto a una valutazione dei rischi per quanto concerne in particolare la sua composizione e le sue proprietà specifiche. Ne consegue che, l'assenza di equivalenza sostanziale non implica necessariamente che l'alimento in questione sia pericoloso, ma semplicemente che esso dev'essere sottoposto a una valutazione dei rischi che potrebbe cagionare.

Al fine di circoscrivere ulteriormente questa nozione, essa dev'essere inserita, inoltre, nel contesto del processo dell'analisi dei rischi, quale comunemente definito a livello internazionale e comunitario. Si tratta infatti di una nozione applicata, come nel caso di specie, da organismi scientifici specializzati e incaricati della valutazione dei rischi connessi ai nuovi prodotti alimentari e che dev'essere intesa, più precisamente, come un metodo specifico in materia di nuovi prodotti alimentari, avente ad oggetto l'identificazione dei pericoli e che rappresenta la prima fase della parte relativa alla valutazione scientifica dei rischi, cioè l'identificazione degli agenti biologici, chimici e fisici atti a provocare effetti negativi sulla salute che possono essere presenti in un determinato alimento ovvero in un gruppo di alimenti e che necessitano di una valutazione scientifica al fine di consentirne una migliore valutazione. Inoltre, considerando che la tutela della salute pubblica è un obiettivo essenziale del reg. n. 258/97, la nozione di equivalenza sostanziale non può essere interpretata nel senso che la procedura semplificata si traduca nel rendere meno rigorosi i criteri di sicurezza che devono essere rispettati dai nuovi prodotti alimentari.

Quanto agli effetti imprevedibili per la salute umana che potrebbero essere cagionati dall'inserimento di geni estranei, va osservato che, se essi fossero qualificabili come pericoli alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca della valutazione iniziale ad opera dell'organismo competente, tali effetti dovrebbero essere sottoposti a una valutazione dei rischi e, pertanto, impedirebbero il riconoscimento dell'equivalenza sostanziale nel caso di specie. D'altro canto, alcune differenze, in particolare per quanto concerne la composizione dei nuovi prodotti alimentari, non impediscono che detti prodotti siano considerati come sostanzialmente equivalenti, così che l'unico obbligo consista nel menzionarli nell'etichetta.

In conclusione, secondo la Corte, la mera presenza di residui di proteine transgeniche, a minimi livelli, all'interno di nuovi prodotti alimentari, non impedisce che tali prodotti

siano considerati come sostanzialmente equivalenti ad altri prodotti già esistenti e, pertanto, non impedisce il ricorso alla procedura semplificata per la loro immissione in commercio. In ogni modo, questo non potrà avvenire qualora le conoscenze scientifiche, disponibili all'epoca della valutazione iniziale, permettano di individuare l'esistenza di un rischio per la salute umana di effetti anche solo potenzialmente pericolosi.

Il secondo aspetto trattato dalla Corte riguarda l'eventuale regolarità del ricorso alla procedura semplificata e la conseguente possibilità in capo agli Stati membri di adottare, in forza del principio di precauzione e dell'art. 12 del reg. n. 258/97, misure, quale ad esempio il decreto 4 agosto 2000, dirette cioè ad impedire il commercio di nuovi prodotti alimentari già immessi nel territorio comunitario. In particolare, l'interesse riguarda l'onere della prova dell'innocuità dei nuovi prodotti alimentari e l'esistenza di un'eventuale condizione relativa alla messa in discussione del consenso tacito della Commissione, che sarebbe implicito nell'attuazione della procedura semplificata. In via preliminare, i giudici osservano come la valutazione in specie del merito dell'equivalenza sostanziale sia di competenza del giudice nazionale, mentre, relativamente alla natura giuridica della procedura semplificata, osserva la Corte che l'assenza di reazione della Commissione non può essere qualificata come suo tacito assenso alla commercializzazione dei nuovi prodotti alimentari, in quanto il ruolo da essa svolto in tale procedura è limitato al ricevimento, alla trasmissione e alla pubblicazione delle notifiche relative alla commercializzazione di tali nuovi prodotti alimentari.

Da ciò, i giudici precisano che, nel caso si verifichi il ricorso ingiustificato alla procedura semplificata a causa dell'assenza dell'equivalenza sostanziale con prodotti alimentari già esistenti, uno Stato membro potrà ricorrere alla clausola di salvaguardia prevista dal citato art. 12, n. 1, a condizione che ne siano soddisfatti i presupposti di applicazione e senza la necessità di contestare la legittimità di un qualsivoglia tipo di consenso, anche tacito, della Commissione.

La determinazione dell'equivalenza sostanziale dovrà essere effettuata prima dell'immissione sul mercato del nuovo prodotto alimentare, pur ammettendo la possibilità di una ulteriore successiva verifica anche a livello comunitario. Al fine di garantire sia il funzionamento del mercato interno dei nuovi prodotti alimentari, che la tutela della salute pubblica rispetto ai rischi che tali prodotti potrebbero generare, le misure di tutela assunte in forza della clausola di salvaguardia non potranno essere motivate solo con un approccio ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. Infatti, dette misure, pur se provvisorie e di carattere preventivo, potranno essere assunte solamente qualora siano fondate su di una valutazione dei rischi quanto più possibile completa, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, che ne dimostri la necessità d'adozione al fine di evitare che i nuovi prodotti alimentari presentino rischi per il consumatore. La fondatezza dei motivi, necessaria a ritenere che l'uso di un nuovo prodotto alimentare presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, non potrà – quindi – avere un carattere generico; tuttavia, anche ripensando alla limitatezza della valutazione iniziale nell'ambito della procedura semplificata ed alla natura essenzialmente provvisoria delle misure basate sulla clausola di salvaguardia, lo Stato membro rispetterà l'onere della prova basandosi su indizi tali da rivelare l'esistenza di un rischio specifico che potrebbe essere generato dai nuovi prodotti. Inoltre, la clausola di salvaguardia rappresenta una specifica applicazione del principio di precauzione, cosicché i suoi presupposti applicativi dovranno essere interpretati tenendolo debitamente in considerazione. Proprio in base alla giurisprudenza comunitaria, dal principio di precauzione deriva che, quando sussistono incertezze sull'esistenza o sulla portata di rischi per la salute delle persone, è ammessa l'adozione di misu-

re protettive senza dover attendere che ne siano esaurientemente dimostrate realtà e gravità (*ex multis* sentenza della Corte del 5 maggio 1998, in causa C-157/96, *National Farmers' Union*, in *Racc.*, p. I-2211).

Se si guarda al caso di specie, e in ossequio alla giurisprudenza richiamata, potranno essere adottate delle misure di tutela, anche se la realizzazione di una completa valutazione scientifica dei rischi si dimostrerà impossibile a causa dell'insufficienza di dati scientifici disponibili. Tali misure presuppongono in particolare che la valutazione dei rischi riveli indizi specifici che permettano di concludere, sulla base dei dati scientifici disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare l'immissione sul mercato di nuovi prodotti alimentari potenzialmente pericolosi per la salute umana.

La Corte decide così di riconoscere agli Stati membri la possibilità di adottare delle normative che impediscano l'immissione in commercio sul proprio territorio nazionale di organismi o vegetali geneticamente modificati, pur se questi erano già stati riconosciuti idonei a tal fine in base al criterio della sostanziale equivalenza. Ciò potrà avvenire solo nel caso in cui, tenuto conto delle circostanze specifiche del caso di specie, dalla valutazione dei rischi – che non necessariamente richiede sicure prove scientifiche – risultino pericoli per i consumatori.

Le reazioni alla sentenza della Corte di giustizia sono state dello stesso tenore da entrambe le parti in causa e la cosa risulta facilmente comprensibile. Infatti, i produttori di organismi e di vegetali geneticamente modificati potranno esprimere la propria soddisfazione per il fatto che il principio della sostanziale equivalenza non viene sconfessato ma, anzi, ne viene sottolineata ancora l'importanza per l'immissione in commercio di nuovi prodotti alimentari; al contempo, agli Stati membri viene comunque riconosciuta – anche sulla base del principio di precauzione – la possibilità di bloccare il commercio di tali prodotti, pur se inizialmente considerati idonei all'immissione in commercio nel territorio comunitario, qualora le nuove competenze scientifiche e tecnologiche ravvisino alterazioni importanti precedentemente non ravvisabili. In concreto, però, proprio quest'ultimo aspetto potrebbe rivelarsi di difficile attuazione, stante anche l'assenza di una casistica pur se di breve periodo, relativa a tali prodotti.

2. Latte trattato termicamente

Una norma nazionale, che preveda per il latte pastorizzato ad alta temperatura una data di scadenza di quattro giorni dal confezionamento, risulta contraria alla direttiva n. 92/46, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e commercializzazione di latte crudo nonché agli artt. 28 e 30 CE, in quanto misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione.

Sentenza della Corte di giustizia del 13 novembre 2003, in causa C-294/01, *Granarolo*, ai sensi dell'art. 234 CE. Timmermans, pres.; von Bahr, rel.; Léger, avv. gen.

Il Comune di Bologna aveva inflitto alla società Granarolo un'ammenda, pari a £ 2167000 (pari a circa € 1120), per avere posto in vendita del latte pastorizzato ad alta temperatura che riportava un periodo di tempo di validità superiore al limite massimo di 4 giorni stabilito dall'art. 5 della legge n. 169/89, riguardante «Disposizioni comuni al latte sottoposto a trattamento di pastorizzazione».

Secondo la direttiva n. 92/46, gli Stati membri devono provvedere affinché il latte alimentare trattato termicamente venga immesso in commercio soltanto qualora risponda a determinati requisiti, precisati dall'allegato C della stessa direttiva e relativi ad aspetti microbiologici, di conservazione alimentare e d'etichettatura. Relativamente a quest'ultimo punto, la normativa comunitaria prevede alcune indicazioni

obbligatorie, quali possono essere il termine minimo di conservazione o, per prodotti molto deperibili, la data di scadenza. Mentre il primo indica la data fino alla quale il prodotto conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione, la data di scadenza indica il limite di un breve periodo oltre il quale la deperibilità potrebbe portare ad un pericolo immediato per la salute umana. Inoltre, secondo la dir. n. 79/112, relativa al ravvicinamento delle legislazioni nazionali riguardanti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari – in vigore all'epoca dei fatti contestati ma poi sostituita dalla dir. n. 2000/13 – gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alle norme previste dalla direttiva applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura ed alla presentazione dei prodotti alimentari, salvo che ciò avvenga per motivi di tutela della salute pubblica, di repressione delle frodi e di tutela della proprietà industriale, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni d'origine.

La rilevanza comunitaria della questione deriva dal fatto che la Granarolo ha posto in commercio un tipo di latte pastorizzato ad alta temperatura prodotto in Germania; in essa, il Tribunale civile di Bologna interroga i giudici per sapere se la normativa comunitaria ora richiamata sia incompatibile con una normativa nazionale, quale quella italiana, che preveda per il latte pastorizzato ad alta temperatura una data di scadenza pari a quattro giorni dalla data di confezionamento del prodotto.

Innanzitutto, la Corte di giustizia osserva che non esistono disposizioni comunitarie che determinino la data di scadenza dei prodotti a base di latte, sì che tale compito rimarrà in capo agli Stati i quali dovranno, comunque, evitare di adottare disposizioni che impediscano il raggiungimento degli obiettivi della direttiva n. 92/46, quali sono la commercializzazione e la libera circolazione dei prodotti a base di latte. Ne conseguirebbe una compromissione del risultato qualora uno Stato membro fissasse, per un prodotto a base di latte, una data di scadenza tale da costituire un ostacolo alla commercializzazione del prodotto nel proprio territorio.

Una delle ragioni dell'immissione in commercio del latte pastorizzato ad alta temperatura risiede proprio nel fatto che esso abbia una durata notevole, di molto superiore a quella del latte fresco pastorizzato. La predeterminazione di una data di scadenza costituirebbe, dunque, un ostacolo alla libera circolazione di tale tipo di latte ed alla sua commercializzazione in Italia, sì che si comprometterebbe il raggiungimento dell'obiettivo della direttiva n. 92/46; in ragione di ciò, la norma italiana viene dichiarata contraria alla normativa comunitaria in questione.

Nel caso specifico, recependo la sentenza, sembra ragionevole ritenere che il Tribunale civile di Bologna provvederà ad annullare la sanzione inflitta dal Comune di Bologna, atteso che – come emerge dalla relazione d'udienza – questa è fondata esclusivamente sulle disposizioni nazionali in questione.

Sembra, infine, di dovere concordare con le perplessità manifestate nelle conclusioni dall'avvocato generale Léger. Infatti, egli osserva che la decisione della Corte di giustizia comporterà dei benefici solo per i produttori di latte non italiano visto che, questi ultimi, al contrario, avranno l'obbligo di rispettare la data di scadenza: si verificherà, così, quella che è stata anche in passato definita come una «discriminazione alla rovescia», poiché i prodotti nazionali saranno assoggettati ad un trattamento meno favorevole rispetto ai prodotti importati.

Stante la già affermata incompetenza a statuire sul punto effettuata dalla Corte di giustizia (sentenza del 14 luglio 1988, in causa C-407/85, *Drei Glocken*, in *Racc.* p. 4233), sembra che, per risolvere tale situazione, sia possibile pensare all'applicazione del principio – da non generalizzare ma da applicare caso per caso – secondo cui i prodotti nazionali debbano beneficiare dello stesso trattamento applicato a quelli comunitari (sentenza della Corte costituzionale italiana del 30 dicembre 1997, n. 443, in *Riv. dir. internazionale*, 1998, p. 530).

MASSIMARIO

Giurisprudenza costituzionale

(a cura di FRANCESCO MAZZA)

Servitù - Elettrodotto - Servitù coattiva - Abrogazione - Referendum popolare - Richiesta - Ammissibilità. (R.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 119; c.c., art. 1056)

Corte costituzionale - 6-2-2003, n. 44 - Chieppa, pres.; Marini, rel.

La richiesta di referendum per l'abrogazione dell'art. 119 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, secondo cui «ogni proprietario è tenuto a dare passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche aeree o sotterranee che esegua chi ne abbia ottenuto permanentemente e temporaneamente l'autorizzazione dall'autorità competente», e dell'art. 1056 c.c. sul passaggio di condutture elettriche, è ammissibile in considerazione della inesistenza di limiti e impedimenti derivanti dall'art. 75, comma 2° Cost., o desumibili implicitamente dal sistema costituzionale, invocabili nella specie (1).

(1) Sulla natura giuridica della servitù di elettrodotto cfr. PATERNÒ, *La servitù di elettrodotto*, Milano, 2000, 103 e segg., con indicazioni di giurisprudenza e di dottrina. Sul procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di condutture elettriche cfr. COLETTI, *L'autorizzazione per la costruzione di linee elettriche con riferimento all'ordinamento regionale*, in *Rass. giur. Enel*, 1981, 11 e segg. Si veda altresì MAZZA F., *Servitù di elettrodotto e responsabilità del gestore a seguito di incendio*, in questa Riv., 2003, 378-379.

*

Sanità pubblica - Rifiuti - Referendum popolare - Abrogazione del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - Norme sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio - Gestione dei rifiuti - Procedure semplificate - Inammissibilità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; Cost., art. 75)

Corte costituzionale - 6-2-2003, n. 43 Chieppa, pres.; Capotosti, rel.

È inammissibile, perché trascende i limiti segnati dall'art. 75 Cost. sul necessario carattere abrogativo della richiesta referendaria, il quesito che non proponga la mera eliminazione del vigente regime della normativa sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, ma tenda alla instaurazione di un sistema diverso, soprattutto se si investa, attraverso una serie di abrogazioni strumentali, l'esclusione del combustibile derivato da rifiuti dalla categoria dei rifiuti speciali, nonché la previsione di incentivi finanziari per l'incenerimento dei rifiuti (1).

(1) Sulla disciplina dei rifiuti come prevista dal «decreto Ronchi» (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), nell'ambito della difesa del suolo, cfr. IMPERATO, *Inquinamento del suolo e responsabilità penale*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 123 e segg.

*

Caccia e pesca - Caccia - Prelievo venatorio - Delimitazione temporale - Competenza esclusiva dello Stato - Legislazione regionale - Illegittimità costituzionale. (Cost., art. 117, comma 2°, lett. s; l.r. Campania 26 luglio 2002, n. 15, art. 49, comma 1°, lett. f)

Corte costituzionale - 15-10-2003, n. 311 - Chieppa, pres.; Capotosti, rel. - Regione Campania c. Pres. Cons. ministri.

È illegittimo l'art. 49, comma 1°, lett. f) della legge della Regione Campania 26 luglio 2002, n. 15 nella parte in cui proroga il termine per l'esercizio della caccia di specie diverse, in quanto la deli-

mitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili in conformità alla esigenza di tutela dell'ambiente e dello ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, comma 2°, lett. s) Cost. attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, mediante la predisposizione di standard minimi di salvaguardia della fauna (1).

(1) Sulla natura del prelievo venatorio e sulla sua delimitazione temporale cfr. MAZZA P., *La tutela della fauna selvatica ed omeoterma*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 184-185; DI DIO F., *La disciplina del prelievo venatorio «in deroga» sotto le lenti della Corte di giustizia*, in corso di pubblicazione in questa Riv.

*

Boschi e foreste - Corpo forestale regionale - Funzioni di vigilanza e controllo in sostituzione degli enti locali competenti - Illegittimità. (L. Reg. Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2, artt. 1, comma 2° e 3°, 2, comma 5°, e 4, comma 3°; Cost., artt. 114 e 120)

Corte costituzionale - 21-10-2003, n. 313 - Chieppa, pres.; Zagrebelsky, rel. - Regione Lombardia c. Pres. Cons. ministri.

È illegittima, per violazione degli artt. 114 e 120 Cost., la disposizione della legge Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2 nel suo art. 2, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. b) della l. reg. 16 marzo 2002, n. 4, in quanto il Corpo forestale regionale non può operare in sostituzione degli enti locali competenti, per di più tramite una procedura che contempla una semplice «previa segnalazione» all'ente competente, cui fa seguito non solo la notizia degli accertamenti eseguiti e dei rilievi effettuati, ma anche dei «provvedimenti adottati» (1).

(1) Sulla disciplina dei boschi e delle foreste cfr. SANDULLI, *Boschi e foreste (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, vol. V, 697 e segg., e, nell'ambito regionale, cfr. ITALIA, LANDI, POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 121 e segg.

*

Elettrosmog - Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Introduzione di un valore limite di induzione magnetica in prossimità di edifici e aree determinati - Sovrapposizione ai limiti fissati dallo Stato - Illegittimità costituzionale. (Cost., art. 117; l. 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16; l.reg. Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 2, comma 3°)

Corte costituzionale - 7-10-2003, n. 307 - Chieppa, pres.; Onida, rel.

È illegittimo l'art. 2, comma 3° della legge Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13 nella parte in cui, introducendo un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, si sovrappone ai limiti di esposizione fissati dallo Stato (1).

(1) Cfr. d.p.c.m. 23 aprile 1992, art. 4, recante «Limiti massimi di esposizione ai campi elettro e magnetico generati alla frequenza industriale nominale (50Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno». Sulle problematiche connesse all'inquinamento elettromagnetico cfr. LA CUTE, *L'inquinamento elettromagnetico*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 117 e segg.

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Miglioramenti - Indennizzo - Condizioni. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17)

Cass. Sez. III Civ. - 20-10-2003, n. 15644 - Duva, pres.; Perconte Licatense, est.; Golia, P.M. (conf.) - Bulgherano SS Mascalucia (avv. Tribulato) c. Maddalena Sebastiano (avv. n.c.). (*Conferma App. Catania 19 febbraio 2000*)

In tema di contratti agrari il consenso anche tacito del concedente all'esecuzione dei miglioramenti, deve in ogni caso precedere quale indispensabile condizione legittimatrice di tipo autorizzativo e non seguire l'esecuzione delle opere. Un assenso successivo, infatti, non varrebbe a far venir meno ex tunc l'illiceità della condotta del concessionario, dovuta al difetto della condizione legittimatrice, salvo eventualmente a precludere conseguenze pregiudizievoli al coltivatore, come la risoluzione per inadempimento (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 17 gennaio 2001, n. 591, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 106; Cass. 10 maggio 1999, n. 4614, *ivi*, 1999, 1042.

*

Prelazione e riscatto - Spettanza - Sussistenza delle condizioni di legge - Accertamento d'ufficio - Necessità. (C.p.c., art. 112; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - Riscatto agrario - Condizioni - Destinazione agricola del fondo - Momenti rilevanti - Destinazione del fondo a finalità non strettamente connesse alle esigenze agricole - Strumenti urbanistici - Divenuti inefficaci successivamente al retratto - Adottati in epoca successiva al retratto - Rilevanza - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - Aree destinate alla formazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 29-3-2003, n. 4842 - Nicastrò, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (diff.) - Scarpitta ed altro (avv. De Gregorio) c. Mangogna ed altri (avv. Messina). (*Cassa con rinvio Trib. Marsala 14 dicembre 2000*)

In tema di prelazione e di riscatto agrario il giudice del merito è tenuto, comunque, ex officio, alla verifica della sussistenza in concreto di tutte le molteplici condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda (1).

In materia di prelazione agraria, le condizioni per l'esercizio delle facoltà di riscatto, compresa la destinazione agricola del fondo, vanno riscontrate nel momento in cui sorge detta facoltà col compimento dell'atto di alienazione al terzo in violazione del diritto di prelazione, oppure nel momento in cui essa viene esercitata, con la dichiarazione relativa al retratto comunicata dal retraente al retrattato, senza che spieghino alcuna influenza né gli strumenti urbanistici in epoca successiva né, eventualmente, la circostanza che un certo strumento, già operativo al momento di esercizio del riscatto, abbia in epoca successiva per qualsiasi motivo perso la sua efficacia, con conseguente attribuzione al fondo di una nuova destinazione urbanistica (2).

L'art. 8 della legge 590/1965 secondo cui il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al partecipante, rispetto ai terreni che in base al piano regolatore, anche se non ancora approvato, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, deve essere interpretato, tenuto conto della ratio ispiratrice della norma, nel senso che sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione seppure non edificatoria, sia comunque da considerarsi urbana in contrapposizione ad agricola, per cui deve escludersi il diritto di prelazione con riferimento ad un'area che sia destinata all'utilizzazione di spazi pubblici (cosiddetto verde pubblico) o per un'area ricompresa nel perimetro urbano al fine di dare un

assetto all'utilizzazione del territorio comunale sotto il profilo dell'edificabilità (3).

(1-3) Sulla prima massima in senso conforme cfr. Cass. 18 agosto 2000, n. 10789, in questa Riv. (M), 2001, 244; Cass. 10 aprile 1998, n. 3732, *ivi* (M), 1998, 379; Cass. 29 gennaio 1998, n. 885, *ivi* (M), 1998, 569; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603, in *Vita not.*, 1997, 1454. In merito al secondo principio non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi: Cass. 15 maggio 2001, n. 6715, in *Giust. civ.*, 2001, 2072; Cass. 23 giugno 1999, n. 6401, in questa Riv. (M), 2000, 283. Per quanto concerne la terza massima, in senso conforme, cfr. Cass. 28 giugno 2001, n. 8851, in questa Riv. (M), 2002, 241.

*

Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Domanda riconvenzionale - Necessità del previo tentativo di conciliazione - Limiti - Fatti costitutivi della pretesa analoghi a quelli dedotti dall'attore - Superfluità del previo tentativo di conciliazione. (C.p.c., artt. 416, 418; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Cass. Sez. III Civ. - 4-9-2003, n. 12867 - Duva, pres.; Durante, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Cassi ed altro (avv. Locatelli) c. Futuraghi S.r.l. (avv. Pazzaglia ed altro). (*Conferma App. Milano 17 luglio 2001*)

In tema di contratti agrari, l'obbligo del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione, di cui all'art. 46, l. 3 maggio 1982, n. 203, non è necessario con riferimento alla domanda riconvenzionale proposta dal convenuto, quando tale domanda, per essere fondata sui medesimi fatti dedotti in giudizio dall'attore, non ampli l'oggetto del giudizio (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 4 aprile 2001, n. 4982, in questa Riv., 2002, 441, con nota di GALIMBERTI C.M., *Tentativo di conciliazione ex art. 46 legge 203/82 e domanda riconvenzionale*, Cass. 1° dicembre 1999, n. 13359, *ivi*, 2000, 466, con nota di RAUSEO N., *La nullità degli accordi in deroga*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, 287, con nota di FORTI A., *Nullità, riconduzione e spazi lasciati aperti all'autodeterminazione nella disciplina sui contratti agrari*.

*

Prelazione e riscatto - Terreni destinati ad utilizzazione non agricola dal piano regolatore - Operatività della prelazione - Esclusione - Mancata approvazione del piano regolatore - Irrilevanza. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 9-4-2003, n. 5577 - Nicastrò, pres.; Amatucci, est.; Russo, P.M. (conf.) - Leggiero (avv. Pasquale) c. Fappiano (avv. Gigli). (*Conferma App. Napoli 12 luglio 2000*)

L'affittuario coltivatore diretto del fondo confinante non ha diritto all'esercizio della prelazione agraria se il piano regolatore generale, adottato al momento della conclusione del contratto di compravendita prevede una destinazione non agricola del terreno, contrariamente a quanto contemplato dallo strumento urbanistico precedente, rimanendo irrilevante che il nuovo strumento urbanistico non sia poi approvato, in quanto l'art. 8, comma secondo, della legge n. 590 del 1965 prescinde dalla intervenuta approvazione del piano regolatore poiché la ratio della norma è quella di evitare l'applicazione di una disposizione a tutela dello sviluppo della proprietà coltivatrice laddove il procedimento amministrativo volto a cambiare la destinazione agricola del terreno sia giunto ad un grado di sviluppo sufficiente a rendere evidente la volontà dell'amministrazione di regolare diversamente l'assetto del territorio (1).

(1) Sul punto vedi Cass. 28 giugno 2001, n. 8851, in questa Riv. (M), 2002, 241; Cass. 10 dicembre 1996, n. 10984, *ivi* (M), 1997, 346; Cass. 2 febbraio 1996, n. 893, in *Vita not.*, 1996, 837.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti - Reato di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1977 - Omessa ottemperanza all'ordinanza - Responsabili - Individuazione - Fondamento. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 14, 50)

Cass. Sez. III Pen. - 17-9-2002, n. 31003 - Papadia, pres.; Onorato, est.; Izzo, P.M. (conf.) - P.M. in proc. - Viti ed altro, ric. (Annulla con rinvio App. Bari 22 ottobre 2001)

In tema di smaltimento dei rifiuti, la sanzione di cui all'art. 50, comma secondo, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per violazione dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi, va applicata a chiunque non ottemperi a tale ordinanza e che sia stato nella stessa individuato quale responsabile dell'abbandono dei rifiuti o proprietario del terreno, indipendentemente dalla effettività di tale qualifica. Compete in tal caso ai soggetti interessati, al fine di evitare di rendersi responsabili dell'inottemperanza in questione, l'ottenimento dell'annullamento del provvedimento sindacale o da dimostrazione in sede penale dell'assenza della ritenuta condizione soggettiva onde determinare la disapplicazione dell'atto da parte del giudice ordinario (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 7 giugno 2000 n. 1783 (c.c.), Pizzuti, 216.585, in questa Riv. (M), 2001, 344.

*

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Attività di verniciatura, anche se connessa all'esercizio di falegnameria - Disposizioni di cui al d.p.r. 203 del 1988 - Applicabilità - Fondamento. (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24)

Cass. Sez. III Pen. - 3-12-2002, n. 40557 - Onorato, pres.; Lombardi, est.; Izzo, P.M. (parz. diff.) - Stramazzone, ric. (Conferma Trib. Latina 25 ottobre 2001)

In tema di inquinamento atmosferico, per l'esercizio dell'attività di verniciatura, anche se connessa all'esercizio di una falegnameria, è necessaria l'autorizzazione prevista dal d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, atteso che l'esonerazione dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione è previsto per le sole attività ad inquinamento atmosferico poco significativo, mentre l'attività di falegnameria è ricompresa tra quelle a ridotto inquinamento ai sensi dell'Allegato 2 dello stesso d.p.r. n. 203. Conseguentemente l'esercizio di tale attività in difetto di autorizzazione, sia pure sulla base delle procedure semplificate, integra il reato di cui all'art. 24 del d.p.r. n. 203 (1).

(1) In termini, con riferimento ad impianto di autocarrozzeria, Cass. Sez. III 21 settembre 2001, n. 34378, Trovato, 220.195, in questa Riv. (M), 2002, 336.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Legge quadro sulle aree protette - Reato di modificazione del regime delle acque - Natura permanente - Momento di cessazione della permanenza - Individuazione. (L. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, 30)

Cass. Sez. III Pen. - 4-10-2002, n. 33170 - Toriello, pres.; Grillo, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Alberti, ric. (Conferma Trib. Sondrio 22 marzo 2001)

Il reato di cui all'art. 11, comma 3, lett. c), della l. 7 dicembre 1991, n. 394, legge quadro sulle aree protette, che proibisce la modificazione del regime delle acque, ha natura permanente, atteso che questo si riferisce non soltanto alla condotta finalizzata alla realizzazione delle opere strumentali alla modificazione, che si esaurisce con la ultimazione delle stesse, ma continua ad attingere acqua, in quanto con tale condotta si perpetua la modifica del regime delle acque; conseguentemente la permanenza cessa solo con l'ultimo dei prelievi non autorizzati (1).

(1) Esattamente in termini Cass. Sez. III 3 agosto 2001, n. 2238, Fuggi, 219.982.

*

Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Trasporto di rifiuti senza autorizzazione - Reato - Sussistenza - Necessità, ai fini della configurabilità del reato, dello scarico - Esclusione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 1)

Cass. Sez. III Pen. - 20-3-2003, n. 12865 - Zumbo, pres.; Grillo, est.; Di Zenzo, P.M. (parz. diff.) - Tosto ed altro, ric. (Conferma Trib. Catania 3 maggio 2002)

Ai sensi dell'art. 51, comma 1, d.lgs. n. 22 del 1997 è sanzionato penalmente il trasporto di rifiuti senza autorizzazione e, pertanto, ai fini della punibilità del fatto, non è richiesto lo scarico degli stessi in qualche luogo (1).

(1) In termini Cass. Sez. III 17 maggio 1999, n. 6107, P.M. in proc. Pluda, 213.742, in questa Riv. (M), 2000, 424.

*

Produzione, commercio e consumo - Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti contro l'industria e il commercio - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine - Rapporto con il delitto di frode nell'esercizio del commercio - Natura - Reato di pericolo. (C.p., artt. 515, 516)

Cass. Sez. III Pen. - 28-4-2003, n. 19625 - Savignano, pres.; Lombardi, est.; Mura, P.M. (conf.) - Gaggi, ric. (Conferma App. Perugia 4 novembre 2002)

Il delitto di cui all'art. 516 c.p., vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine, rappresenta una forma di tutela avanzata rispetto al reato di frode in commercio di cui all'art. 515 c.p., in quanto relativo ad una fase preliminare ed autonoma rispetto alla relazione commerciale vera e propria, che si consuma con la messa in commercio delle cose non genuine, configurando un reato di pericolo. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto configurato il reato de quo nella detenzione presso un esercizio commerciale di prodotti alimentari di sostanze non genuine, se accompagnata da comportamenti rivelatori del fine di vendere e di commerciare) (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 3 luglio 1998, n. 7843, Pontieri, 211.433.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Caccia e pesca - Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Autorizzazione - Competenza - Spetta alla Provincia. (L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 11, co. 3)

Caccia e pesca - Caccia - Cattura uccelli per richiami vivi - Impianti di cattura - Uso di reti - Legittimità - Limiti.

Cons. Stato, Sez. VI - 19-5-2003, n. 2698 - Giovannini, pres.; De Nictolis, est. - Ass. it. WWF (avv.ti Caburazzi e Petretti) c. Regione Veneto (avv.ti Cacciavillani e Manzi), Provincia Padova (avv.ti Pata, Ambrogi e Carbone).

A norma dell'art. 4, co. 3, l. 11 febbraio 1992, n. 157, l'autorizzazione all'esercizio di impianti di cattura di uccelli da utilizzare come richiami vivi, in quanto posta a tutela dell'interesse pubblico alla protezione della fauna, è della esclusiva competenza delle Province (1).

L'uso di reti per la cattura di volatili per la cessione come richiami vivi costituisce strumento adeguatamente selettivo se, per le caratteristiche tecniche delle reti impiegate e per la presenza di personale specializzato, sia garantita la sopravvivenza e la tempestiva liberazione dalle reti degli esemplari appartenenti a specie protette, la cui cattura non è consentita (2).

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Veneto (Sez. II) 15 settembre 1998, n. 1531 (in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 4089). La decisione deve essere condivisa, in quanto si rivela conforme alle norme ai principi vigenti in materia.

*

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Impugnazione - Interesse della Federazione nazionale commercio del vino - Sussiste (D.m. politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001).

Produzione, commercio e consumo - Vini, mosti e aceti - Disciplinare D.O.C.G. vini Soave Superiore - Disposizione limitativa della movimentazione - Contrasto con artt. 29 e 30 Trattato C.E. - Insussistenza - Ragioni (Trattato C.E., artt. 29 e 30; d.m. politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001).

TAR Lazio, Sez. II *ter* - 1°-3-2003, n. 1670 - Scognamiglio, pres.; Taglienti, est. - Federazione naz. commercio vinicolo e altri (avv.ti A. e C. Marzano) c. Ministero politiche agricole e forestali (Avv. gen. Stato) e C.t.v.S. (avv.ti Albisinni e Amorosino).

La Federazione nazionale del commercio del vino - che ha come scopo sociale tipico quello di tutelare i commercianti, e cioè i distributori sia esportatori che importatori di vino in bottiglia, ha interesse ad impugnare la disposizione del decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001 - concernente il riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Soave Superiore e l'approvazione del relativo disciplinare che limita la movimentazione del vino dopo la produzione e vinificazione (1)

Il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 29 ottobre 2001 - concernente il riconoscimento della denominazione di origine controllata e garantita dei vini Soave Superiore e l'approvazione del relativo disciplinare - laddove stabilisce che le operazioni di affinamento in bottiglia devono aver luogo unicamente nell'ambito del territorio amministrativo dei comuni rientranti, in tutto o in parte, in una ristretta zona delimitata dal disciplinare, non viola le norme sulla libertà di mercato contenute negli artt. 29 e 30 del Trattato C.E., in quanto trova giustificazione nel fatto che le condizioni ottimali per la conservazione delle caratteristiche e qualità del prodotto sono più sicuramente soddisfatte quando le operazioni di imbottigliamento vengono effettuate da imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione ed operanti sotto il diretto controllo di questi (2).

(1-2) Sulla prima massima, per riferimenti v. Cons. Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388, in *Cons. Stato*, 2000, I, 2193. Sulla seconda massima, va ricordato

che la Corte di giustizia della Comunità europea, con decisione del 16 maggio 2000, resti in causa C-388/95 (in questa Riv., 2001, 20, in *Giust. Civ.*, 2000, I, 2191, con nota R.B. e in *Giur. it.*, 2000, 1777, con nota di C. Monteleone) ha affermato che è legittima la normativa nazionale che subordina l'utilizzazione di una specifica denominazione (di origine qualificata o controllata) alla condizione che il vino prodotto sia imbottigliato nella medesima regione di produzione.

*

Inquinamento - Inquinamento ambientale - Impianto smaltimento rifiuti - Autorizzazione - Conferenza servizi - Soggetti partecipanti - Individuazione (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 27).

T.A.R. Veneto, Sez. III 15-1-2003, n. 434 - Zuballi, pres. e rel. - M.M. e altri (avv.ti Dal Prà e Resente) c. Provincia Venezia (avv.ti Chinaglia e Piai) e B.L. (avv. Sartori).

Alla conferenza dei servizi prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, per l'approvazione e autorizzazione all'esercizio di impianti di smaltimento di rifiuti, sono chiamati a partecipare unicamente i responsabili degli uffici regionali competenti ed i rappresentanti degli enti locali interessati, oltre al richiedente l'autorizzazione; correttamente, quindi, non viene invitato il rappresentante della direzione urbanistica regionale ma solo quello della direzione dell'ambiente ed ecologia, in quanto la conferenza medesima non procede ad alcuna valutazione di tipo urbanistico, valendo il progetto come variante al P.R.G., laddove la relativa valutazione riguarda la compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali (1).

(1) Per riferimenti, v. T.A.R. Veneto, Sez. I, 23 marzo 2000, n. 830, in *Trib. amm. reg.*, 2000, I, 2525.

*

Caccia e pesca - Caccia - Piano faunistico-venatorio - Impugnazione Associazioni ambientaliste - Sono legittimate (L. 8 luglio 1986, n. 349, artt. 13 e 18).

Caccia e pesca - Caccia - Piano faunistico-venatorio - Determinazione ambito territoriale - Criteri (L. 1° febbraio 1992 n. 157, art. 10, 3° co.).

Caccia e pesca - Caccia - Piano miglioramento ambientale - Finalità - Tutela fauna selvatica - Contenuto - Risorse economiche - Previsione di criteri di impiego - Necessità.

T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia - 24-1-2003, n. 46 - Mariuzzo, pres.; Conti, est. - Ass. it. WWF e Legambiente (avv. Brambilla) c. Provincia Bergamo (avv.ti Vavassori e Gorlani) e intervento ad *adiuvandum* - Lega abolizione caccia (avv.ti Linzola e Negrini).

Le associazioni ambientaliste, riconosciute ai sensi degli artt. 13 e 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, sono legittimate ad impugnare i piani faunistico-venatorio e di miglioramento ambientale (1).

La norma di cui all'art. 10, 3° co., della l. 1° febbraio 1992, n. 157, secondo la quale il territorio agro-silvopastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, non consente l'inclusione nella quota minima anche dei territori sottratti alla caccia per ragioni di sicurezza, quali le aree di rispetto (2).

I piani di miglioramento ambientale, tesi a favorire la tutela ed il ripristino della fauna selvatica, devono prevedere i criteri per l'impiego delle risorse economiche stabilite per la realizzazione delle anzidette finalità (3).

(1-3) In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 27 settembre 2002, n. 4972, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1998; T.A.R. Campania 23 ottobre 2001, n. 4639 e T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 giugno 2000, n. 1161, in *Trib. amm. reg.*, rispettivamente 2001, I, 4152 e 2000, I, 3825.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica di alcuni elementi del disciplinare relativo alla denominazione figurante nell'allegato del reg. (CE) n. 1107/96 (Parmigiano Reggiano). *Reg. Commissione 5 settembre 2003, n. 1571/2003*. (G.U.U.E. 6 settembre 2003, n. L 224)

Ripartizione finanziaria definitiva per Stato membro della campagna 2002/2003, per un determinato numero di ettari, ai fini della ristrutturazione e della riconversione dei vigneti nel quadro del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio. *Dec. Commissione 5 settembre 2003, n. 2003/638/EC*. (G.U.U.E. 6 settembre 2003, n. L 224)

Modifica del reg. (CEE) n. 1210/90 del Consiglio sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservanza in materia ambientale. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 22 luglio 2003, n. 1641/2003*. (G.U.U.E. 29 settembre 2003, n. L 245)

Modifica del reg. (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 22 luglio 2003, n. 1642/2003*. (G.U.U.E. 29 settembre 2003, n. L 245)

Aiuto finanziario della Comunità nel quadro dell'eradicazione della febbre catarrale degli ovini in Italia nel 2001 e 2002. *Dec. Commissione 24 settembre 2003, n. 2003/677/EC*. (G.U.U.E. 1° ottobre 2003, n. L 249)

Deroga, per la campagna 2003/2004, al reg. (CE) n. 2461/1999 per quanto riguarda l'uso di superfici ritirate dalla produzione in taluni Stati membri. *Reg. Commissione 7 ottobre 2003, n. 1761/2003*. (G.U.U.E. 8 ottobre 2003, n. L 254)

Modalità di applicazione dell'art. 7 della dir. 2002/53/CE del Consiglio per quanto riguarda i caratteri minimi sui quali deve vertere l'esame e le condizioni minime per l'esame di alcune varietà delle specie di piante agricole. *Dir. Commissione 6 ottobre 2003, n. 2003/90/CE*. (G.U.U.E. 8 ottobre 2003, n. L 254)

Modalità di applicazione dell'art. 7 della dir. 2002/55/CE del Consiglio per quanto riguarda i caratteri minimi sui quali deve vertere l'esame e le condizioni minime per l'esame di alcune varietà delle specie di ortaggi. *Dir. Commissione 6 ottobre 2003, n. 2003/91/CE*. (G.U.U.E. 8 ottobre 2003, n. L 254)

Modello di presentazione, conformemente alla dir. 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dei risultati dell'emissione deliberata nell'ambiente di piante superiori geneticamente modificate per scopi diversi dall'immissione in commercio. *Dec. Commissione 29 settembre 2003, n. 2003/701/EC*. (G.U.U.E. 8 ottobre 2003, n. L 254)

Modifica dell'allegato VI del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto concerne i vini di qualità prodotti in regioni determinate. *Reg. Commissione 13 ottobre 2003, n. 1795/2003*. (G.U.U.E. 14 ottobre 2003, n. L 262)

Autorizzazione provvisoria di un nuovo uso di un dato microrganismo nei mangimi. *Reg. Commissione 14 ottobre 2003, n. 1801/2003*. (G.U.U.E. 15 ottobre 2003, n. L 264)

Modifica della dec. 93/52/CEE per quanto riguarda il riconoscimento di alcune province italiane come ufficialmente indenni dalla brucellosi. *Dec. Commissione 10 ottobre 2003, n. 2003/732/EC*. (G.U.U.E. 15 ottobre 2003, n. L 264)

Alimenti e mangimi geneticamente modificati. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 22 settembre 2003, n. 1829/2003*. (G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268)

Tracciabilità ed etichettatura di organismi geneticamente modificati e tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché modifica della dir. 2001/18/CE. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 22 settembre 2003, n. 1830/2003*. (G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268)

Additivi destinati all'alimentazione animale. *Reg. Parlamento europeo e Consiglio 22 settembre 2003, n. 1831/2003*. (G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268)

Modifica del reg. (CE) n. 1227/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda il potenziale produttivo. *Reg. Commissione 17 ottobre 2003, n. 12841/2003*. (G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268)

Elenchi dei programmi di eradicazione e di sorveglianza delle malattie animali e dei controlli intesi a prevenire le zoonosi che possono fruire di un contributo finanziario della Comunità nel 2004. *Dec. Commissione 14 ottobre 2003, n. 2003/743/EC*. (G.U.U.E. 18 ottobre 2003, n. L 268)

Norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituzione di taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e modifica dei regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001. *Reg. Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003*. (G.U.U.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Modifica del reg. (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). *Reg. Consiglio 29 settembre 2003, n. 1783/2003*. (G.U.U.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. *Reg. Consiglio 29 settembre 2003, n. 1784/2003*. (G.U.U.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Organizzazione comune del mercato del riso. *Reg. Consiglio 23 settembre 2003, n. 1785/2003*. (G.U.U.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati. *Reg. Consiglio 23 settembre 2003, n. 1786/2003*. (G.U.U.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Modifica del reg. (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Consiglio 23 settembre 2003, n. 1787/2003*. (G.U.U.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Consiglio 29 settembre 2003, n. 1788/2003*. (G.U.C.E. 21 ottobre 2003, n. L 270)

Autorizzazione dell'utilizzo per dieci anni di un coccidiostato nei mangimi. *Reg. Commissione 21 ottobre 2003, n. 1852/2003*. (G.U.C.E. 21 ottobre 2003, n. L 271)

Sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e modifica della dir. 96/61/CE del Consiglio. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 13 ottobre 2003, n. 2003/87/CE*. (G.U.C.E. 25 ottobre 2003, n. L 275)

Modifica del reg. (CE) n. 2138/97 che stabilisce la delimitazione delle zone omogenee di produzione di olio d'oliva. *Reg. Commissione 27 ottobre 2003, n. 1885/2003.* (G.U.U.E. 28 ottobre 2003, n. L 277)

Modifica degli allegati VII, VIII e IX del reg. (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il commercio e l'importazione di animali delle specie ovina e caprina, nonché le misure da attuare in seguito alla presenza conclamata di encefalopatie spongiformi trasmissibili in ovini e caprini. *Reg. Commissione 30 ottobre 2003, n. 1915/2003.* (G.U.C.E. 31 ottobre 2003, n. L 283)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Invito alla presentazione di progetti di ricerca per l'attuazione del Programma nazionale di ricerca afferente al VI Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura. *D.M. (politiche agricole e forestali) 5 agosto 2003.* (G.U. 3 settembre 2003, n. 204)

Modifica degli allegati al d.m. 31 gennaio 1996, concernente misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nel territorio della Repubblica italiana di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali: recepimento delle direttive della Commissione n. 2003/21/CE e n. 2003/22/CE del 24 marzo 2003 che modificano taluni allegati della dir. n. 2000/29/CE del Consiglio. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 luglio 2003.* (G.U. 6 settembre 2003, n. 207)

Riconoscimento dei Panel di assaggiatori ai fini della valutazione e del controllo delle caratteristiche organolettiche degli oli vergini di oliva di cui all'art. 4 del Reg. (CEE) n. 2568/91 modificato dal Reg. (CE) n. 796/02 della Commissione del 6 maggio 2002. *D.M. (politiche agricole e forestali) 30 luglio 2003.* (G.U. 6 settembre 2003, n. 207)

Disciplina degli esami chimico-fisici ed organolettici e dell'attività delle commissioni di degustazione dei vini D.O.C.G. e D.O.C. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 luglio 2003.* (G.U. 10 settembre 2003, n. 210)

Regolamento recante disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'art. 24 della l. 31 luglio 2002, n. 179. *D.P.R. 15 luglio 2003, n. 254.* (G.U. 11 settembre 2003, n. 211)

Modifica dell'elenco allegato al decreto ministeriale 25 luglio 2003, recante «Terza revisione dell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali». *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 settembre 2003.* (G.U. 13 settembre 2003, n. 213)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata «Terre dell'Alta Val D'Agri» e del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 settembre 2003.* (G.U. 15 settembre 2003, n. 214)

Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. *D.P.R. 17 giugno 2003, n. 261.* (G.U. 16 settembre 2003, n. 215)

Modalità di trasmissione delle informazioni sullo stato di qualità dei corpi idrici e sulla classificazione delle acque. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 19 agosto 2003.* (G.U. 19 settembre 2003, n. 218, suppl. ord. n. 152)

Attuazione delle direttive 1999/74/CE e 2002/4/CE, per la protezione delle galline ovaiole e la registrazione dei relativi stabilimenti di allevamento. *D.Lgs. 29 luglio 2003, n. 267.* (G.U. 20 settembre 2003, n. 219)

Attuazione della dir. 2002/63/CE 11 luglio 2002 relativa ai metodi di campionamento ai fini del controllo ufficiale dei residui di antiparassitari nei prodotti alimentari di origine vegetale e animale. *D.M. (salute) 23 luglio 2003.* (G.U. 23 settembre 2003, n. 221)

Costituzione di un albo di esperti in materia di ricerca sul sistema agricolo. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 luglio 2003.* (G.U. 24 settembre 2003, n. 222)

Riconoscimento della denominazione di origine controllata dei vini «Pornassio» o «Ormeasco di Pornassio» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 16 settembre 2003.* (G.U. 25 settembre 2003, n. 223)

Approvazione del formulario per la comunicazione relativa all'applicazione del d.lgs. n. 372/1999, recante attuazione della dir. 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. *D.M. (ambiente e tutela del territorio) 29 maggio 2003.* (G.U. 1° ottobre 2003, n. 228)

Attuazione della dir. 2001/109/CE relativa alle indagini statistiche per determinare il potenziale di produzione delle piantagioni di talune specie di alberi da frutto. *D.Lgs. 24 luglio 2003, n. 270.* (G.U. 2 ottobre 2003, n. 229)

Ampliamento delle aree omogenee, delle garanzie dei rischi agricoli ammissibili alla copertura assicurativa agevolata nell'anno 2003. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 giugno 2003.* (G.U. 3 ottobre 2003, n. 230)

Recepimento delle direttive n. 2002/79/CE, 2002/97/CE, 2002/100/CE e aggiornamento del decreto del Ministro della sanità 19 maggio 2000, concernente i limiti massimi di residui di sostanze attive contenute nei prodotti fitosanitari tollerati nei prodotti destinati all'alimentazione, con revoca e modifica di alcuni impieghi relativi ai prodotti fitosanitari. *D.M. (salute) 22 luglio 2003.* (G.U. 6 ottobre 2003, n. 232, suppl. ord. n. 158)

Approvazione dello statuto del Consorzio di tutela e valorizzazione dei vini DOC «Salice Salentino» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla denominazione di origine, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° ottobre 2003.* (G.U. 14 ottobre 2003, n. 239)

Riconoscimento della indicazione geografica tipica dei vini «Valcamonica» ed approvazione del relativo disciplinare di produzione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 ottobre 2003.* (G.U. 14 ottobre 2003, n. 239)

Recepimento della dir. 2002/69/CE della Commissione del 30 luglio 2002 relativa ai metodi di campionamento e d'analisi per il controllo ufficiale di diossine e la determinazione di PCB diossinasi nei prodotti alimentari. *D.M. (salute) 23 luglio 2003.* (G.U. 15 ottobre 2003, n. 240)

Attuazione della dec. del Consiglio 2003/199/CE del 18 marzo 2003, relativa ai prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva aldicarb che non è stata iscritta nell'allegato I del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194. *D.M. (salute) 16 settembre 2003.* (G.U. 22 ottobre 2003, n. 246)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 29 agosto 2003, n. 239, recante disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità. *L. 27 ottobre 2003, n. 290.* (G.U. 28 ottobre 2003, n. 251)

Testo del d.l. 29 agosto 2003, n. 239, coordinato con la legge di conversione 27 ottobre 2003, n. 290, recante: «Disposizioni urgenti la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica. Delega al Governo in materia di remunerazione della capacità produttiva di energia elettrica e di espropriazione per pubblica utilità». (G.U. 28 ottobre 2003, n. 251)

LEGISLAZIONE REGIONALE

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Legge regionale n. 20/2000, art. 1, comma 25. Regolamento forestale per la salvaguardia e l'utilizzazione dei boschi e per la tutela dei terreni soggetti a vincolo idrogeologico. Approvazione. *D.P.R. 12 febbraio 2003, n. 032/Pres.* (B.U. 26 marzo 2003, n. 13)

LAZIO

Modifiche alla l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) e successive modifiche. *L.R. 31 dicembre 2002, n. 44.* (B.U. 10 gennaio 2003, n. 1, suppl. ord. n. 7)

Regolamento di attuazione della l.r. 3 agosto 2001, n. 21 «Disciplina delle strade del vino, dell'olio di oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali». *R.R. 20 dicembre 2002, n. 4.* (B.U. 10 gennaio 2003, n. 1)

MARCHE

Integrazioni e modifiche alla l.r. 25 luglio 2001, n. 17 «Norme per la raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei e conservati». *L.R. 6 novembre 2002, n. 21.* (B.U. 28 febbraio 2003, n. 2)

Integrazioni e modifiche alla l.r. 3 aprile 2002, n. 3: «Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale». *L.R. 6 novembre 2002, n. 22.* (B.U. 28 febbraio 2003, n. 2)

Modifica delle leggi regionali 17 maggio 1999, n. 10 sul riordino delle funzioni amministrative della regione e degli enti locali, 25 maggio 1999, n. 13 sulla disciplina regionale della difesa del suolo, 24 dicembre 1998, N. 45 sul riordino del trasporto pubblico regionale e locale nelle Marche e 12 gennaio 2001, n. 2 di modifica ed integrazione della legge regionale n. 45/1998. *L.R. 6 novembre 2002, n. 23.* (B.U. 28 febbraio 2003, n. 2)

MOLISE

Interventi per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione del territorio montano. *L.R. 16 aprile 2003, n. 15.* (B.U. 30 aprile 2003, n. 9)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 7 del 30 luglio 1998, ad oggetto: «Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne» ed alla l.r. n. 5 del 27 gennaio 2003, concernente: «Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 7 del 30 luglio 1998, ad oggetto: Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne». *L.R. 7 maggio 2003, n. 16.* (B.U. 16 maggio 2003, n. 10)

Integrazioni e modifiche alla l.r. n. 9 dell'11 aprile 1997, concernente: «Tutela, valorizzazione e gestione del demanio dei tratturi». *L.R. 7 maggio 2003, n. 17.* (B.U. 16 maggio 2003, n. 10)

Interventi urgenti per la bonifica dell'amianto. *L.R. 7 maggio 2003, n. 20.* (B.U. 16 maggio 2003, n. 10)

PIEMONTE

Modifiche della l.r. 25 maggio 2001, n. 11 (Costituzione del consorzio obbligatorio per lo smaltimento o il recupero dei rifiuti di origine animale provenienti da allevamenti ed industrie alimentari). *L.R. 26 giugno 2003, n. 11.* (B.U. 3 luglio 2003, n. 27)

SICILIA

Modifica del termine di cui all'art. 3 del d.p. 6 marzo 2000, n. 11, concernente la disciplina della riproduzione animale. *D.P. 6 febbraio 2003, n. 3.* (G.U. 21 marzo 2003, n. 13)

TOSCANA

Modifiche alla l.r. 10 giugno 1993, n. 37 «Istituzione dell'agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale (ARSIA)». *L.R. 4 febbraio 2003, n. 11.* (B.U. 12 febbraio 2003, n. 7)

Progetto pilota relativo alla coltivazione, trasformazione e commercializzazione della canapa a scopi produttivi ed ambientali. *L.R. 14 febbraio 2003, n. 12.* (B.U. 21 febbraio 2003, n. 10)

TRENTINO-ALTO ADIGE*Provincia di Trento*

Sostegno dell'economia agricola, disciplina dell'agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti geneticamente non modificati. *L.R. 28 marzo 2003, n. 4.* (B.U. 15 aprile 2003, n. 15, suppl. ord. n. 2)

VENETO

Norme per la realizzazione di boschi nella pianura veneta. *L.R. 2 maggio 2003, n. 13.* (B.U. 6 maggio 2003, n. 45)

Interventi agro-forestali per la produzione di biomasse. *L.R. 2 maggio 2003, n. 14.* (B.U. 6 maggio 2003, n. 45)