

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **2**

FEBBRAIO 2007 - ANNO XVI

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

STEFANO MASINI: Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute 73

BENEDETTO RONCHI: Natura e disciplina dei vincoli paesaggistici 81

OPINIONI E COMMENTI

OSCAR CINQUETTI: L'equo canone in agricoltura: ai limiti dell'assurdo! 91

NOTE A SENTENZA

PRISCILLA ALTILI: La coesistenza tra colture transgeniche e colture convenzionali nella sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 17 marzo 2006..... 96

IVAN CIMATTI: Non v'è affitto se non v'è corrispettivo..... 101

CARLO GATTA: Criteri interpretativi dell'art. 18, legge n. 97 del 1994 (Nuove disposizioni per le zone montane) in materia di applicazione del beneficio dell'esonero contributivo per assunzione di coltivatore diretto «in forma stagionale» 104

MICHELE ARGANINI E MASSIMO BUSÀ: L'esproprio parziale e l'azienda: sono maturi i tempi per l'equiparazione tra azienda agricola e azienda commerciale?..... 106

SILVIA BOLOGNINI: Sulla forma della *denuntiatio* e della rinuncia al diritto a essere preferiti nell'acquisto del fondo nella prelazione agraria 110

ALFIO GRASSO: L'acquacoltura e la legge sui contratti agrari nel giudizio della Corte di cassazione 116

FRANCESCO MAZZA: Perimetrazione delle aree protette e divieto di attività venatoria 120

LEONARDO MAZZA: Sui limiti della confisca di area in proprietà destinata a discarica non autorizzata 122

PATRIZIA MAZZA: Predisposizione di reti e divieto della pratica venatoria dell'uccellazione 123

ALESSANDRA COVIELLO: Sull'attività di compostaggio di rifiuti 125

LORENZO MARCHIONNI: Quando sono in «Palio» esclusioni al divieto di subaffitto e subconcessione dei fondi rustici 130

NICOLETTA RAUSEO: Pubblicità ingannevole ed uso illecito dell'indicazione geografica nel commercio dell'olio extravergine d'oliva 132

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Colture transgeniche (OGM), biologiche e convenzionali - Definizioni e principio di coesistenza - Ricorso della Regione Marche - Denunziata lesione della competenza legislativa regionale, lamentata carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Non fondatezza delle questioni. *Corte costituzionale 17 marzo 2006, n. 116*, con nota di P. ALTILI 93

Agricoltura e foreste - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica (OGM), convenzionale e biologica - Modalità di adozione delle norme quadro per la coesistenza, dei Piani di coesistenza regionali, regolamentazione delle sanzioni amministrative, istituzione di un organo consultivo statale - Ricorso della Regione Marche - Illegittimità costituzionale. *Corte costituzionale 17 marzo 2006, n. 116*, con nota di P. ALTILI 93

Agricoltura e foreste - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica (OGM), convenzionale e biologica - Dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni - Norme inscindibilmente connesse con quelle ritenute illegittime - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. *Corte costituzionale 17 marzo 2006, n. 116*, con nota di P. ALTILI 93

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Diritti di prelievo supplementare sul latte - Nozione - Natura - Nella situazione normativa di mancanza di individuazione della tutela giurisdizionale - Sanzioni amministrative - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Giudizi impugnatori degli atti impositivi del pagamento - Spettanza - *Jus superveniens* di cui all'art. 1, comma quinto, legge n. 311 del 2004 - Natura - Norma sostanziale e non regolatrice della giurisdizione - Ambito di applicazione - Provvedimenti

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

	pag.		pag.
menti emessi successivamente alla sua entrata in vigore - Provvedimenti deliberati anteriormente - Inapplicabilità - Ulteriore <i>jus superveniens</i> di cui alla legge n. 109 del 2005 - Istituzione della giurisdizione esclusiva dell'A.G.A. - Ambito di applicazione - Controversie introdotte dopo l'entrata in vigore della legge - Norma transitoria di salvezza della pregressa giurisdizione dell'A.G.O. - Interpretazione - Applicabilità esclusivamente per la giurisdizione dell'A.G.O. ove esistente secondo il criterio di riparto basato sulla natura della situazione soggettiva - Conseguenze - Controversie già introdotte avverso i suddetti provvedimenti nell'indicata situazione di carenza di norme sulla tutela giurisdizionale - Giurisdizione dell'A.G.A. - Fondamento - Carattere discrezionale di detti provvedimenti - Natura di interessi legittimi della situazione oggetto di tutela. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 11 novembre 2005, n. 22021 (M)</i>	136	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Contratto di affitto di azienda ittica - Qualificazione come contratto di affitto di fondo rustico - Elementi essenziali - Oggetto del contratto - Godimento del fondo - Configurabilità - Godimento e sfruttamento delle vasche - Configurabilità come affitto di fondo rustico - Esclusione - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 7 novembre 2005, n. 21492</i> , con nota di A. GRASSO	115
Agricoltura e foreste - Zootecnia - Razza equina - Libro genealogico unico - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. II 7 dicembre 2005, n. 395/2005 (M)</i>	138	Contratti agrari - Affitto - Durata infraquindicennale - Divieto di subconcessione del fondo - Contratto di comodato ventennale relativo a piccola porzione del fondo - Legittimità. <i>Corte d'app. Firenze, Sez. spec. agr. 11 luglio 2005, n. 1684</i> , con nota di L. MARCHIONNI	129
AMBIENTE		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Elementi essenziali - Corrispettivo - Requisiti - Periodicità, determinabilità, obligatorietà - Comodato modale - Differenze - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 novembre 2005, n. 21389 (M)</i>	136
Ambiente - Costruzioni edilizie - Nulla-osta paesaggistico - Annullamento ministeriale - Termine - Sospensione - Solo per reali, esigenze istruttorie. <i>Cons. Stato, Sez. VI 6 luglio 2006, n. 4273 (M)</i>	138	EDILIZIA E URBANISTICA	
BELLEZZE NATURALI		Edilizia e urbanistica - Costruzione abusiva - Sanatoria - Requisiti - Immobile completato al rustico - Caratteristiche. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 19 ottobre 2006, n. 10623 (M)</i>	138
Bellezze naturali (protezione delle) - Opere da realizzare nel sottosuolo in aree vincolate - Autorizzazione paesistica - Necessità - Fattispecie: garage interrato. <i>Cass. Sez. III Pen. 30 marzo 2006, n. 11128 (M)</i>	137	Edilizia e urbanistica - Costruzione abusiva - Sanatoria - Diniego - Ragioni - Compromissione del paesaggio - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 19 ottobre 2006, n. 10623 (M)</i>	138
Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 181, d.lgs. n. 42 del 2004 - Sanzione applicabile - Individuazione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 luglio 2006, n. 23696 (M)</i>	137	Edilizia e urbanistica - Piano regolatore - Destinazione delle aree - Destinazione a verde agricolo - Finalità - Mera utilizzazione agraria - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 8 novembre 2006, n. 12138 (M)</i>	138
CACCIA E PESCA		ESPROPRIAZIONE P.P.U.	
Caccia e pesca - Caccia - Divieto di caccia all'interno delle aree protette - Tabellazione perimetrale dell'area - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 28 marzo 2006, n. 10616</i> , con nota di F. MAZZA	120	Espropriazione p.p.u. - Espropriazioni speciali - Espropriazioni parziali - Aree edificabili - Diminuzione di valore del residuo - Pretese relative a utilizzazioni agricole o a perdite aziendali - Esclusioni. <i>Cass. Sez. I Civ. 16 dicembre 2005, n. 27801</i> , con nota di M. ARGANINI e M. BUSÀ	105
Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione - Reato di cui all'art. 30, comma 1, lett. e), legge n. 157 del 1992 - Divieto di utilizzo di ogni mezzo di cattura diverso dalle armi da sparo. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 febbraio 2006, n. 6343</i> , con nota di P. MAZZA	123	PRELAZIONE E RISCATTO	
Caccia e pesca - Caccia - Uccelli selvatici (cormorano) - Azioni di disturbo e abbattimento - Condizioni - Requisito del danno grave - Esclusione. <i>T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sez. Trento 22 luglio 2006, n. 254 (M)</i>	138	Prelazione e riscatto - Prelazione - Nascita - <i>Denuntia-tio</i> del proprietario del fondo al coltivatore o al confinante - Forma verbale - Idoneità - Esclusione - Forma scritta - Necessità - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 novembre 2005, n. 26079</i> , con nota di S. BOLOGNINI	109
CONTRATTI AGRARI		Prelazione e riscatto - Prelazione - Rinuncia - Validità - Condizioni - Nascita del diritto - Momento rilevante. <i>Cass. Sez. III Civ. 30 novembre 2005, n. 26079</i> , con nota di S. BOLOGNINI	109
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Stipulazione del relativo contratto - Accertamento del giudice di merito - Determinazione del canone pattuito - Essenzialità. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 luglio 2006, n. 15277</i> , con nota di I. CIMATTI	101	PREVIDENZA SOCIALE	
		Previdenza sociale - Obbligo contributivo - Beneficio contributivo ex art. 18 della legge n. 97 del 1994 - Condizioni - Assunzione per brevi periodi di coltivatore diretto - Adibizione alle attività di carattere sta-	

	pag.		pag.
gionale <i>ex art.</i> 1, penultimo comma, legge n. 230 del 1962 - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 21 febbraio 2006, n. 3716</i> , con nota di C. GATTA.....	103	non corresponsabile - Legittimità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 febbraio 2006, n. 6441</i> , con nota di L. MAZZA	121
PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO		Sanità pubblica - Gestione abusiva di rifiuti - Reato di cui all'art. 53 <i>bis</i> , d.lgs. n. 22 del 1997 - Presupposti formali - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 febbraio 2006, n. 4503</i> , con nota di A. COVIELLO.....	124
Produzione, commercio e consumo - Autorità garante della concorrenza e del mercato - Consorzio tutela olio DOP - Associazione di categoria - Archiviazione - Impugnazione T.A.R. avverso provvedimento di rigetto - Legittimazione attiva - Ammissibilità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 17 febbraio 2006, n. 660</i> , con nota di N. RAUSEO.....	131	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Pneumatici usati - Destinati alla rigeneratura - Natura - Rifiuti. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 luglio 2006, n. 23494 (M)</i>	137
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio di oliva - Marchi - Origine geografica nel marchio o nell'etichetta - Ingannevolezza del messaggio - Illiceità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 17 febbraio 2006, n. 660</i> , con nota di N. RAUSEO	131	Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione dei rifiuti - Mancata ottemperanza - Reato di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1997 - Natura di reato permanente. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 luglio 2006, n. 23489 (M)</i>	137
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Reato di cui all'art. 5, lett. <i>b)</i> e <i>d)</i> , legge n. 283 del 1962 - Alimenti in evidente cattivo stato di conservazione - Prelievo campioni per accertamenti di laboratorio - Necessità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 21 aprile 2006, n. 14250 (M)</i>	137	MASSIMARIO	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Presenza di residui di anidride solforosa - Limiti di cui al d.m. 19 maggio 2000 - Riferibilità anche ad aggiunte <i>post</i> raccolta di uva - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 luglio 2006, n. 22925 (M)</i>	137	- <i>Giurisprudenza civile</i>	136
SANITÀ PUBBLICA		- <i>Giurisprudenza penale</i>	137
Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Discarica abusiva - Confisca dell'area - Comproprietario		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	138
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	139
		- <i>nazionale</i>	139
		- <i>regionale</i>	139
		LIBRI	
		A. NARDINI - G. SANSONI: La riqualificazione fluviale in Italia. Linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d'acqua e il territorio (<i>F. Di Dio</i>)	140

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
2005					
<i>LUGLIO</i>					
11	Corte app. Firenze, Sez. spec. agr. n. 1684	129	21	Cass. Sez. III Pen. n. 6441	121
<i>NOVEMBRE</i>			<i>MARZO</i>		
4	Cass. Sez. III Civ. n. 21389 (M)	136	17	Corte costituzionale n. 116	93
7	Cass. Sez. III Civ. n. 21492	115	28	Cass. Sez. III Pen. n. 10616	120
11	Cass. Sez. Un. Civ. n. 22021 (M)	136	30	Cass. Sez. III Pen. n. 11128 (M)	137
30	Cass. Sez. III Civ. n. 26079	109	<i>APRILE</i>		
<i>DICEMBRE</i>			21	Cass. Sez. III Pen. n. 14250 (M)	137
7	Cons. Stato, Sez. II n. 395/2005 (M)	138	<i>LUGLIO</i>		
16	Cass. Sez. I Civ. n. 27801	105	4	Cass. Sez. III Civ. n. 15277	101
2006			4	Cass. Sez. III Pen. n. 22925 (M)	137
<i>FEBBRAIO</i>			6	Cons. Stato, Sez. VI n. 4273 (M)	138
3	Cass. Sez. III Pen. n. 4503	124	6	Cass. Sez. III Pen. n. 23489 (M)	137
17	Cass. Sez. III Pen. n. 6343	123	6	Cass. Sez. III Pen. n. 23494 (M)	137
17	Cons. Stato, Sez. VI n. 660	131	7	Cass. Sez. III Pen. n. 23696 (M)	137
21	Cass. Sez. Lav. n. 3716	103	22	T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sez. Trento n. 254 (M)	138
			<i>OTTOBRE</i>		
			19	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 10623 (M)	138
			<i>NOVEMBRE</i>		
			8	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 12138 (M)	138

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

PARTE I - DOTTRINA

Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute

di STEFANO MASINI

1. Funzionamento del mercato, tutela degli interessi economico-commerciali del consumatore e stili di vita. - 2. Condizioni per l'uso delle indicazioni nutrizionali e sulla salute: campo di applicazione e principi generali. - 3. Incidenza del regolamento con riferimento alla distinzione tra medicinali ed alimenti. - 4. Condizioni specifiche per l'uso delle indicazioni nutrizionali. - 5. Condizioni specifiche per l'uso delle indicazioni sulla salute. - 6. Registro comunitario e protezione dei dati scientifici. - 7. Responsabilità del consumatore nel processo decisionale di scelta e linguaggio della produzione. - 8. Abitudini alimentari e contesti geografici: prospettive del regolamento.

1. - Nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare (1), ordinato a delineare tutta una serie di azioni necessarie per integrare ed ammodernare la normativa dell'Unione europea in materia di prodotti alimentari, la Commissione - insieme alle proposte più importanti che hanno supportato l'approvazione del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 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* (2) - ha predisposto un preciso calendario di azioni complementari.

All'interno del capitolo dedicato alla *Informazione dei consumatori*, tenuto conto, in generale, del diritto di attendersi informazioni sulla qualità degli alimenti e sui relativi ingredienti, in modo compiuto e trasparente, per effettuare scelte consapevoli, viene, anzi tutto, anticipata l'eventuale introduzione di disposizioni specifiche per la disciplina delle «indicazioni funzionali» - ad esempio: affermazioni relative agli effetti benefici di una sostanza nutritiva su determinate funzioni fisiche normali - non che delle «indicazioni nutrizionali», che descrivono, a seconda dei casi, la presenza, l'assenza o il livello di una sostanza nutritiva contenuta in un prodotto alimentare o il suo valore rispetto ad un prodotto analogo.

Il regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 *relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari* interviene a codificare tale proposta, completando il quadro normativo sull'etichettatura degli

alimenti riconducibile alla direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 *relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità*, che, a fronte della generica previsione di divieto di induzione in errore dell'acquirente, esclude qualsiasi indicazione che possa attribuire ad un prodotto alimentare proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana o accennare a tali proprietà.

La centralità delle informazioni sulla nutrizione e sulla salute, nelle dinamiche di mercato, con il coinvolgimento del consumatore nel processo di acquisto dei prodotti alimentari, al fine della soddisfazione di bisogni decisivi che si affermano attraverso l'adozione di stili di vita sani ed il controllo dei fattori di rischio (3), ha reso, per altro, necessaria la definizione di linee guida più specifiche in grado di assicurare una protezione compatibile con lo sviluppo del mercato.

Del resto, l'accredito culturale di comportamenti alimentari accompagnati dal riconoscimento degli aspetti inerenti a valori cognitivi ed emozionali che rimpiazzano quelli funzionali alla logica tradizionale del processo di acquisto, può essere compreso, in termini di approfondimento dei processi di comunicazione che coinvolgono il consumatore, partendo dal nuovo orientamento sul tema *salute*.

Il cambiamento dei significati attribuiti a questo concetto ha provocato, infatti, una sorprendente influenza in alcune aree di consumo, passando «da una lettura sociale di

(1) Cfr. Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 def.

(2) In dottrina, si rinvia a COSTATO e BOLOGNINI, *Note introduttive, in Le nuove leggi civ. comm., La sicurezza alimentare nell'Unione europea* (Reg. n. 178/02/CE). *Commentario* a cura dell'IDAIC, Padova, 2003, 114.

(3) Cfr. CENSIS, *38° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2004*, Roma, 2004, 271: «In un modello sociale dominato dal consumo, il cibo assume a maggior ragione una funzione essenziale nella costruzione e nella rappresentazione della identità individuale e quindi appare veicolo

essenziale dell'autopromozione della salute. Nella nuova centralità attribuita culturalmente all'alimentazione rientra anche l'obiettivo della realizzazione estetica di se stessi che sempre più sfuma in una strategia più generale, e socialmente condivisa, di realizzazione di un benessere complessivo della persona, in cui non è più importante solo la salute come l'assenza della malattia, ma l'equilibrio psico-fisico e quello "stare bene con se stessi" che si afferma quasi come un nuovo imperativo morale. Il cibo diventa quindi una delle risorse più efficaci, se non la principale, per concretizzare questo obiettivo».

bene ad una in chiave di *valore* (4), nel senso che fino ad un passato relativamente recente, veniva per lo più vissuta come assenza di patologie in una dimensione *statica* e *passiva* non associabile ad abitudini di vita positive, ma legata, in una logica difensiva, ad interventi riparatori in grado di incidere solo nel momento in cui effettivamente risultasse pregiudicata. Più di recente, invece, risultano modificati molti comportamenti che sono in relazione con la salute, facendo leva sull'idea di *prevenzione*, che produce, da un lato, un'amplificazione dell'area potenziale di intervento a disposizione dell'individuo nel porsi in relazione ad un fenomeno (nello specifico, attivazione di una pluralità di *opzioni* che hanno come obiettivo la tutela della propria salute) e, dall'altro lato, una «riformulazione dei ruoli, delle responsabilità, del carico di competenze chiamate in causa nell'assolvere queste funzioni (vuole dire cioè *personalizzazione* dei possibili *percorsi* di ricerca *della salute*)» (5).

In questo senso, la nuova consapevolezza individuale indirizzata alla ricerca ed al mantenimento di una situazione di benessere spiega quelle scelte di consumo che consigliano, nel campo alimentare, la preferenza per i prodotti che vengono percepiti e desiderati per i valori nutrizionali o per il controllo salutista dei fattori di rischio.

Preliminare e funzionale ai comportamenti di consumo, nel quadro del sistema dei valori socialmente riconosciuti, risulta, appunto, la valutazione che «proibire l'utilizzo delle indicazioni su taluni alimenti, sulla base del loro "profilo nutrizionale", è contraria a un principio fondamentale in nutrizione secondo cui non esistono alimenti "buoni" o "cattivi", ma solo regimi alimentari "buoni" o "cattivi"» (6), così da poter progettare una dieta sana, varia ed equilibrata, adeguando gusti, bisogni e desideri del pubblico a cui ci si rivolge.

Gli obiettivi dichiarati del nuovo regolamento sono molteplici e comprendono, accanto al raggiungimento di un livello elevato di tutela dei consumatori, l'eliminazione di ogni intralcio alla libera circolazione dei prodotti e della possibilità che le disposizioni abbiano un'efficacia diseguale per gli operatori economici, insieme alla garanzia di condizioni di concorrenza leale e di promozione dell'innovazione nel settore dei prodotti alimentari. La sua base giuridica fa, dunque, riferimento all'art. 95 del Trattato, che regola il processo di armonizzazione normativa volto alla realizzazione del mercato interno, disponendo che la Commissione, nelle sue proposte indirizzate al ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia di sanità (ambiente) e tutela dei consumatori, deve basarsi su un livello di protezione elevato ed a tal fine tiene conto degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici (7).

In effetti, la Corte di giustizia delle comunità europee (8) è stata adita, ancora di recente, su ricorso della Commissione,

(4) In questo senso, cfr. *amplius* FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il post-moderno*, Milano, 2003, 182, il quale parla di riformulazione dello statuto epistemologico della salute (188): «Vi è infatti l'interpretazione più *tradizionale* della salute - come variabile indipendente: mi ammalò perché era in qualche modo iscritto nel mio karma - e l'interpretazione più nuova in cui la malattia appare come conseguenza di *deficienze nella prevenzione* che ciascuno dovrebbe mettere in atto. Non mi accorgo quindi della salute soltanto quando questa viene a mancare ma permane invece come sensibilità costante. Vi è l'interpretazione *ipocondriaca* della salute - per cui dietro ogni manifestazione della vita quotidiana si annidano germi temibilissimi - ed una più *gioiosa*. Vi è la salute che concentra sul *corpo* tutta l'attenzione ed una *concezione olistica*, per cui è la dialettica mente-corpo a contare e di cui l'esistenza e la diffusione della malattie psicosomatiche costituiscono la più lampante conferma. Vi è una sensibilità alla salute di matrice prevalentemente *cosmetica* - la tensione è ad essere attraenti, giovani, belli - ed una orientata invece alla disponibilità di energia. La attenzione crescente ai temi della longevità è un'ulteriore possibile declinazione della salute e via dicendo. Tutte declinazioni che - ai fini del consumo - hanno tutt'altro che un mero rilievo terminologico ed impongono diverse strategie di risposta. È singolare il ritardo dell'industria nella comprensione della multidimensionalità del concetto di salute con la conseguenza di presentare un eccesso di offerta in alcune aree trascurandone quasi completamente altre».

(5) Così, ancora, FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, cit., 184, il quale spiega la tendenziale sostituzione della figura del medico,

diretto a far dichiarare il divieto generale, con riserva di previa autorizzazione, di apporre indicazioni attinenti alla salute - stabilito dalla legge federale della Repubblica d'Austria - quale misura nazionale non armonizzata, in grado di comportare ostacoli al commercio dei prodotti alimentari conformi alla direttiva vigente in materia. Tale normativa è rivolta a vietare - come si è accennato - qualsiasi indicazione attinente alla prevenzione, alla cura e alla guarigione delle malattie dell'uomo - indipendentemente dal profilo soggettivo dell'errore patito dal consumatore nella scelta di acquisto - ovvero che, riguardando la realizzazione del benessere complessivo della persona per il mantenimento di un buon livello di salute piuttosto che per l'assenza di malattia, si riveli, comunque, ingannevole, ma non, invece, quelle indicazioni che abbiano il semplice intento di informare il consumatore sul nesso tra alimentazione e salute.

Nessuna particolare difficoltà interpretativa si è opposta, per tanto, alla tesi della Corte di rinvenire una misura protezionistica, tale da produrre effetti restrittivi sugli scambi intracomunitari, nella procedura di autorizzazione preventiva di tutte le indicazioni relative alla salute - «anche ammettendo che, malgrado tutto, possano prospettarsi in una determinata situazione rischi» (9) - riguardo alla consapevolezza, da parte del consumatore, di ricevere una adeguata informazione, in modo da poter effettuare le sue scelte in base alla prova della veridicità sostanziale dei dati di fatto menzionati nell'etichettatura, posta a carico del fabbricante o del distributore dello specifico prodotto.

2. - Poiché la *ratio* della regolamentazione sull'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute relative ai prodotti alimentari si risolve in una logica di funzionamento del mercato e di rapporto con il consumatore finale, anche comprendendo ristoranti, ospedali, scuole, mense e servizi analoghi di ristorazione di collettività, il campo di applicazione è limitato alle comunicazioni commerciali e, cioè, alle forme ed alle tecniche attraverso le quali i soggetti, che esercitano un'attività *lato sensu* professionale, siano in grado di attivare l'attenzione dei potenziali acquirenti.

In ogni caso, è da rilevare come, discostandosi dalle raccomandazioni formulate dal Parlamento europeo (10), anche i prodotti alimentari che non si trovano in recipienti o contenitori chiusi e, cioè, destinati ad assicurare l'integrità originaria da qualsiasi manomissione ed a essere aperti esclusivamente dall'acquirente ovvero che sono confezionati solo nel punto vendita in relazione alle circostanze o alla natura - prodotti freschi quali, ad esempio: frutta, verdura o pane - non siano esclusi dall'osservanza delle condizioni richieste in materia, sì che anche il piccolo dettagliante e il rivenditore di prodotti sfusi abbiano l'onere di mettere in atto ogni cautela per evitare che

nell'immaginario sociologico, con le modalità dell'*autocura* attraverso la quale viene ad esprimersi il rapporto con la propria salute, «che significa, contemporaneamente, utilizzo della medicina senza l'intermediazione del medico, ricorso a prassi e terapie alternative a quelle ispirate alla medicina tradizionale, gestione *globale* e *in proprio* della salute».

(6) Si legga il par. 3.14 della Relazione alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, Bruxelles, 16 luglio 2003, COM (2003) 424 def.

(7) Anticipano la riflessione sulla proposta di regolamento CAPELLI, KLAUS e SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 281.

(8) Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 gennaio 2003, causa C-221/00, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica d'Austria*, in *Racc.*, 2003, I-01007.

(9) Cfr. anche Corte di giustizia della Comunità europea, sentenza 15 luglio 2004, causa C-239/02, *Douwe Egberts NV*, in *Racc.*, 2004, I-7007.

(10) Cfr. Parlamento europeo, raccomandazione per la seconda lettura 29 marzo 2006 (FINALE A6-0122/2006) *relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari* [9858/3/2005 - C6 - 0018/2006 - 2003/0165 (COD)] con riguardo all'emendamento 12 - art. 1, par. 2, comma 1.

le diciture apposte siano elusive di un generale obbligo di *correttezza* nella comunicazione commerciale.

Posta la definizione di *indicazione*, quale segno o messaggio non obbligatorio secondo le disposizioni comunitarie o nazionali, di tipo grafico, figurativo o simbolico, diretto a promuovere, consapevolmente o meno, l'acquisizione di elementi di conoscenza, occorre distinguere se risulti affermata, suggerita o sottintesa, rispettivamente, l'esistenza di particolari proprietà nutrizionali benefiche di un alimento (*indicazioni nutrizionali*) ovvero di una relazione tra una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute (*indicazioni sulla salute*) o, ancora, la connessione tra il consumo di una categoria di alimenti, di un alimento o di uno dei suoi componenti e la significativa riduzione di un fattore di rischio di insorgenza di una malattia (*indicazioni relative alla riduzione di un rischio di malattia*).

La tutela della idoneità distintiva sul piano concorrenziale, in conseguenza della attitudine dei marchi ad assolvere una funzione significativa di promozione di qualità nutrizionali o salutistiche, fonda, per altro, la decisione del legislatore comunitario di assoggettare tali segni ad una verifica di compatibilità con i profili nutrizionali specifici, che devono essere rispettati dagli alimenti a cui si riferiscono non che con le relative condizioni di impiego. Diversamente, i segni generici e, cioè, appartenenti al patrimonio culturale comune per designare una proprietà di una categoria di alimenti con effetti sulla salute - come, ad esempio, i digestivi o le pastiglie per la tosse - potrebbero non rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento, in ragione della mancanza di diversificazione dai correnti significati generici.

L'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità dei prodotti alimentari viene, inoltre, condizionato alla conformità alle disposizioni del regolamento e, per rimuovere l'incertezza dell'interprete di una valutazione possibilistica, ne risulta sancito il divieto nel caso di falsa, ambigua e fuorviante rappresentazione delle caratteristiche suscettibili di incidere in maniera determinante sulle scelte del consumatore o di non chiara ed immediata comprensione della sicurezza e dell'adeguatezza nutrizionale. Così come risulta vietato incoraggiare o tollerare l'assunzione prolungata e in dosi eccessive di un alimento ovvero indurre in errore il consumatore circa l'efficacia di seguire un regime alimentare controllato e di svolgere esercizio fisico al fine di assumere quantità sufficienti di tutte le sostanze nutritive o, infine, rinviare a cambiamenti indotti nelle funzioni dell'organismo umano abusando dei timori dello stesso consumatore.

La scelta operata dal regolamento di garantire, in maniera omogenea, in tutti gli Stati membri, l'utilizzo delle indicazioni nutrizionali e sulla salute e, in conseguenza, di giustificare il ricorso a disposizioni nazionali non armonizzate solo per quanto concerne le indicazioni nutrizionali riguardanti un basso tenore alcolico o la riduzione o l'assenza di contenuto alcolico o energetico in bevande contenenti alcool - di cui si raccomanda, in genere, un regolare e moderato consumo senza esporre l'organismo agli effetti negativi di dosi eccessive di etanolo - conduce, quindi, a regolare secondo un modulo procedimentale di *comitologia* la definizione dei profili nutrizionali specifici e delle condizioni che devono essere soddisfatte dagli alimenti o da talune categorie di alimenti per poter recare le stesse indicazioni, tenendo conto di una serie di elementi: la quantità di determinate sostanze nutritive e di altro tipo contenute nel prodotto alimentare (quali: grassi, acidi grassi saturi; acidi grassi trans; zuccheri e

sale o sodio); il ruolo e l'importanza dell'alimento ed il relativo contributo - tenuto conto del consumo quotidiano - nella dieta di normali consumatori o di alcune categorie da considerare più a *rischio* di carenze nutrizionali, non a causa di malattie e, comunque, di cattive abitudini, ma semplicemente per particolari situazioni legate alla loro età, come nel caso dei bambini, e, infine, la composizione nutrizionale globale dell'alimento e la presenza di sostanze nutritive il cui effetto sulla salute sia stato riconosciuto a livello scientifico (11).

Va sottolineata, dunque, la forte propensione del legislatore comunitario ad individuare nell'esigenza di tutela del soggetto, che non sia in grado di tener conto della natura e delle finalità della comunicazione commerciale, in base ai benefici promessi secondo la formulazione dell'indicazione, uno dei presupposti legali richiesti, senza che abbia alcun rilievo l'intenzione soggettiva di chi pone in essere l'attività ed a prescindere da una (previa) indagine sull'alimento. Così come, deve essere evidenziata la necessità di effettuare un'analisi della domanda sostanzialmente ancorata agli usi alimentari ed alla evoluzione dei modelli di consumo diffusi nei singoli Stati membri per fornire ai consumatori informazioni pertinenti, secondo modalità e concezioni differenti.

Non c'è, per tanto, alcun dubbio in ordine al riconoscimento di un ruolo consapevole in capo al fruitore del messaggio, in quanto rappresentativo della dimensione tipica del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, proprio per la rilevanza che le informazioni nutrizionali hanno sulle abitudini e sugli orientamenti alimentari e gli stili di vita, nel quadro di una società che manifesta un accresciuto interesse per un approccio salutista e l'idea di *cibo sano*, ma che vede aumentare sia l'attenzione per le funzioni alternative di alimenti e di nutrienti che la preoccupazione per i rischi del sovrappeso e dell'obesità.

Il Libro verde della Commissione *Promuovere le diete sane e l'attività fisica: una dimensione europea nella prevenzione di sovrappeso, obesità e malattie croniche* (12) denuncia, in proposito, che l'alimentazione scorretta e la mancanza di attività fisica sono le cause a cui ascrivere malattie evitabili e decessi prematuri oltre ad evidenziare che la crescente diffusione dell'obesità in tutta l'Europa risulta uno dei più gravi problemi di sanità pubblica. Così che, si ritiene necessario fornire ai consumatori informazioni coerenti sul contenuto nutrizionale degli alimenti, assicurando che «non sia fuorviata e che soprattutto non venga sfruttata la credulità e la mancanza di senso critico dei consumatori più vulnerabili, e in particolare dei bambini nei confronti dei media. Questo riguarda soprattutto la pubblicità per prodotti alimentari ricchi di grassi, sale e zuccheri, quali merendine ad alto contenuto calorico e bevande analcoliche zuccherate, nonché la commercializzazione di tali prodotti nelle scuole».

Costituisce, per tanto, un aspetto rilevante il necessario coordinamento, oltre che con le disposizioni specifiche riguardanti gli alimenti per particolari usi nutrizionali, con quelle relative agli integratori alimentari, posto che già la direttiva 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002 *per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari* è intervenuta a precisare i contenuti dell'etichettatura, escludendo che ai prodotti destinati ad integrare il normale regime dietetico e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive possano essere attribuite proprietà terapeutiche ovvero capacità di prevenzione o cura delle malattie umane o che possano, altrimenti, figurare riferimenti a tali proprietà o diciture che affermino o sottintendano che una dieta equilibrata e variata non sia gene-

(11) La definizione dei profili nutrizionali specifici e delle condizioni per l'uso delle indicazioni nutrizionali e sulla salute, da parte della Commissione delle Comunità europee, è prevista entro il 19 gennaio 2009.

(12) Cfr. Commissione della Comunità europee, Bruxelles, 8 dicembre 2005, COM (2005) 637 def., par. V *Settori in cui agire*, V.1 *Informazione dei consumatori, pubblicità e marketing*.

ralmente in grado di apportare le sostanze nutritive in quantità sufficienti (13).

Sono, dunque, indicate una serie di condizioni generali da tenere in considerazione per l'utilizzo, nelle comunicazioni commerciali, di indicazioni nutrizionali e sulla salute, in relazione all'esigenza di corrispondere alle generali aspettative di affidamento dei consumatori per scegliere e decidere con cognizioni di causa.

In particolare, è richiesta la dimostrazione che la presenza, l'assenza o il contenuto ridotto in un alimento di una sostanza nutritiva, rispetto alla quale venga fornita una esplicita indicazione riguardante gli effetti benefici sulle funzioni fisiche normali dell'organismo e sugli aspetti base della dieta, siano confermate sulla base di conoscenze scientifiche - ivi compreso il loro livello più avanzato - generalmente accettate.

Al fine di evitare che l'informazione nutrizionale o sulla salute si risolva in uno strumento di persuasione del consumatore senza incidere in alcun modo sulla soddisfazione dei suoi bisogni viene, quindi, previsto che la sostanza nutritiva o di altro tipo sia contenuta nel prodotto alimentare in una quantità significativa in base a specifiche disposizioni comunitarie o, comunque, in quantità tale da produrre l'effetto nutrizionale o fisiologico promesso o, al contrario, ne sia esclusa del tutto la presenza o ne sia segnalata la presenza in quantità ridotta al fine di produrre le stesse esigenze di benessere e di sana alimentazione.

Naturalmente, tenendo conto delle normali abitudini di consumo e del ruolo dei singoli nutrienti in una dieta alimentare equilibrata e variata occorre che la quantità del prodotto assunta in porzioni ragionevoli, sia in grado di fornire una dose significativa della sostanza nutritiva o di altro tipo a cui l'indicazione si riferisce, in base a specifiche disposizioni comunitarie o, comunque, un apporto adeguato in base al consenso scientifico.

Per altro, le informazioni disponibili al consumatore risultano perfezionate al fine di promuoverne la responsabilità, nelle decisioni di acquisto, attraverso la previsione obbligatoria della etichettatura nutrizionale disciplinata ai sensi della direttiva 90/496/CEE del Consiglio del 24 settembre 1990 per tutti i prodotti alimentari recanti specifiche indicazioni attinenti, oltre che al profilo nutrizionale, anche alla salute.

Per quanto riguarda, infine, la determinazione dei profili nutrizionali costituisce un elemento di notevole rilievo, oltre alla consultazione degli operatori del settore alimentare anche la prevista partecipazione di associazioni di consumatori, al fine di valutare l'impatto delle indicazioni nutrizionali in termini di percezione e comprensione dei messaggi.

(13) Il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169, *Attuazione della direttiva 2002/46/CE relativa agli integratori alimentari*, stabilisce, inoltre, per quanto riguarda la pubblicità, che non è permesso alcun riferimento ai tempi o alla quantità di perdita di peso conseguenti all'impiego di prodotti propagandati come coadiuvanti in regimi dietetici ipocalorici volti alla riduzione di peso e, in ogni caso, il messaggio deve richiamare la necessità di seguire una dieta adeguata, rimuovendo stili di vita troppo sedentari. D'altra parte, rispetto alla diffusione dei messaggi che intendono promuovere l'adozione di stili di vita sani ed il controllo di fattori di rischio attraverso la presentazione di prodotti che vengono percepiti e desiderati per gli effetti benefici sulla salute, lo stesso orientamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato risulta decisamente preordinato a reprimere proposte alimentari che rivendicano caratteristiche e valori (non solo tangibili) scientificamente inefficaci nelle terapie dietetiche, per la perdita di peso o per migliorare, in genere, le condizioni di benessere dell'organismo.

(14) Sulla nozione di medicinali si vedano CAPELLI e KLAUS, *I criteri che consentono di distinguere i prodotti alimentari dai medicinali con riferimento alla disciplina europea*, in *Alimenta*, 2005, 153.

(15) Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 30 novembre 1983, causa C-227/82, *Leendert van Bernekom*, in *Racc.*, 1983, 03883. In seguito, la stessa Corte, sentenza 21 marzo 1991, causa C-369/88, *Jean-Marie Deltre*, in *Racc.*, 1991, I-01487, a riguardo del criterio di presentazione, ha precisato che per «forma deve intendersi non soltanto quella dello stesso prodotto, che può tendere, per motivi di politica commerciale, a farlo somigliare ad un medicinale. D'altra parte, si deve tener conto dell'atteggiamento del

3. - D'altra parte, va sottolineato come la stessa definizione di medicinale contenuta nella direttiva 2004/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 *che modifica la direttiva 2001/83/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano* si riferisca non solo ad ogni sostanza o associazione di sostanze destinata alla somministrazione all'uomo al fine di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche attraverso un'azione farmacologica, immunologica o metabolica o al fine di stabilire una diagnosi medica, ma anche ad altre sostanze o associazioni di sostanze presentate come aventi proprietà curative o profilattiche delle malattie umane (14).

La definizione proposta fonda, così, il requisito qualificante sia sulla *funzione*, in base alla composizione ed alle proprietà del prodotto come farmacologicamente attivo, sia sulle *modalità di presentazione* attraverso l'attribuzione di proprietà terapeutiche. Si che, nel segnare la linea di demarcazione rispetto alla diversa nozione di prodotti alimentari, la Corte di giustizia delle Comunità europee (15) non ha potuto, altrimenti, non evidenziare la facile sovrapposizione degli stessi medicinali rispetto ad una serie di prodotti *border-line* come, ad esempio, i preparati a base di una o più vitamine con diverso grado di concentrazione. In particolare, tenuto conto dell'etichettatura o della veste esteriore (compresse, pillole, capsule) con la quale si presentano agli occhi del pubblico «non solo i medicinali che hanno veri e propri effetti terapeutici e medicinali, ma anche i prodotti non abbastanza efficaci o che non sortirebbero gli effetti che i consumatori hanno il diritto di aspettarsi data la loro presentazione», secondo la Corte, sono riconducibili alla definizione comunitaria di medicinale, al fine di preservare i consumatori dai prodotti realmente dannosi o tossici in quanto tali non che da altri prodotti usati in sostituzione dei rimedi adeguati.

Anche in questo settore è, tuttavia, l'esigenza di libera circolazione dei prodotti a prevalere, come risulta dalla vicenda relativa alla classificazione, come medicinali, di preparati vitaminici e di preparati contenenti sali minerali legalmente prodotti o immessi in commercio, quali integratori alimentari, in altri Stati membri, in quanto contengano un tenore di vitamine e di sali minerali superiore al triplo della dose giornaliera raccomandata dall'Agenzia tedesca per l'alimentazione, decisa nel senso che tale prassi costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione (16). Si è sottolineato, in proposito, che «le vitamine vengono abitualmente definite quali sostanze indispensabili in minima quantità all'alimentazione quotidiana ed al buon funzionamento dell'organismo» e «non possono essere considerate, in linea generale, come medicinali quando vengano consumate in piccole dosi. Parimenti, è pacifico che preparati vitaminici vengano

consumatore medio al quale la forma data ad un prodotto può ispirare una particolare fiducia del tipo di quella che gli ispira normalmente una specialità medicinale, tenuto conto delle garanzie che accompagnano la fabbricazione così come la commercializzazione di una siffatta specialità. Stando così le cose, un prodotto può essere considerato un medicinale per presentazione qualora la forma e la confezione lo rendano abbastanza somigliante ad un medicinale e, in particolare, la confezione e le avvertenze di cui è munito menzionino ricerche di laboratori farmaceutici, metodi o sostanze messi a punto da medici o anche testimonianze di medici a favore delle qualità di tale prodotto. L'indicazione che il prodotto non è medicinale costituisce un elemento utile di cui il giudice nazionale può tener conto, ma non è, di per sé, determinante». Si veda, inoltre, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 9 giugno 2005, cause riunite C-211/03, C-299/03, C-316/03 e C-318/03, *Ortica BV c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2005, secondo cui: «Al fine di poter stabilire se un prodotto vada qualificato come medicinale ovvero derrata alimentare ai sensi della normativa comunitaria, l'autorità nazionale competente deve decidere caso per caso, tenendo conto di tutte le caratteristiche del prodotto tra le quali, in particolare, la composizione, le proprietà farmacologiche - quali possono essere stabilite allo stato attuale delle conoscenze scientifiche - le modalità d'uso, l'ampiezza della sua diffusione, la conoscenza del preparato stesso da parte dei consumatori e i rischi che possono eventualmente derivare dalla sua utilizzazione».

(16) Cfr. Corte di giustizia, sentenza 29 aprile 2004, causa C-387/99, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2004.

no abitualmente usati, di solito in forti dosi, a scopi terapeutici contro talune malattie nelle quali la carenza vitaminica non è la causa del morbo; in casi del genere è incontestabile che tali preparati a base di vitamine sono dei medicinali». Tuttavia, non risultando ammissibile, né pure sul piano scientifico, distinguere astrattamente tra dosi minime (soggette alla normativa sui prodotti alimentari) e dosi forti (soggette alla normativa sui prodotti medicinali) la Corte è pervenuta alla conclusione che «una misura meno restrittiva consisterebbe nel fissare, per ogni singola vitamina o gruppo di vitamine, in funzione delle rispettive proprietà farmacologiche, un valore limite al di là del quale i preparati contenenti l'una o l'altra vitamina vengano assoggettati, ai sensi della legge nazionale, al regime dei medicinali, mentre al di qua di tale limite, i preparati medesimi ottengono una semplice autorizzazione all'immissione in commercio».

Restano, dunque, notevoli incertezze rispetto alla distinzione da prodotti che, in base al dosaggio ed alla concentrazione dei costituenti, siano destinati ad integrare il normale regime dietetico o rispondano ad esigenze nutrizionali di particolari categorie di persone, tanto che, sul piano pratico, la giurisprudenza anche a livello nazionale, ricorre alla qualificazione, che, della singola sostanza, compie il fabbricante come medicinale, integratore alimentare ovvero prodotto destinato ad un'alimentazione particolare (17).

Di fronte all'esigenza di completare la coesione del mercato interno, il nuovo regolamento si rivela, per ciò, uno strumento necessario al fine di incidere sulle differenze che sussistono tra gli Stati membri nella qualificazione dei prodotti alimentari, riducendo, anzi tutto, al minimo possibile gli ostacoli opposti al consolidamento del sistema di libertà degli scambi economici e tutelando i consumatori contro l'immissione sul mercato di prodotti che non hanno particolari proprietà curative o, comunque, quelle attribuite per poter adeguatamente incidere sullo stato di salute e di benessere.

Si torna a sottolineare, ad esempio, che, dopo aver escluso il carattere comunitario della nozione di *malattia*, la Corte di giustizia delle Comunità europee (18), nel verificare quando un prodotto presentato come destinato a combattere talune sensazioni o stati, come fame, pesantezza alle gambe, stanchezza o prurito, costituisca un medicinale o un alimento, ne assegna la competenza alle autorità nazionali, riconoscendo che tali stati o situazioni sono di per sé ambigui: «possono essere il sintomo di una malattia e, accostata ad altri sintomi clinici, rivelare uno stato patologico. Essi possono pure, come una stanchezza passeggera o un bisogno di cibo, essere sprovvisori di qualsiasi connotazione patologica», così da dover valutare la relativa composizione, i rischi che possono derivare da un consumo prolungato e, in genere, il complesso delle caratteristiche.

Con riguardo alla casistica illustrata negli elenchi delle indicazioni autorizzate, sarà da escludere, dunque, qualsiasi margine di incertezza nella diffusione di messaggi in grado di orientare i consumatori nei comportamenti di acquisto attraverso una disciplina uniforme, in modo da sottrarre all'intervento del legislatore o, più spesso, al ruolo del giudice, il compito di definire, tenuto conto della composizione, dei rischi associati ad un consumo prolungato o di eventuali effetti secondari e, più in generale, del complesso delle caratteristiche, una serie di informazioni destinate ad attirare i potenziali acquirenti in modo più efficace di qualsiasi altro messaggio.

4. - La necessità di offrire al consumatore una serie di informazioni che, in quanto correttamente comprese e utilizzate, sono destinate ad incidere sulle abitudini alimentari legate ad una dieta equilibrata, proteggendo la propria salute, non può essere trasferita al mercato e, cioè, all'accortezza dei singoli operatori commerciali.

Sono, perciò, consentite esclusivamente le indicazioni nutrizionali che risultino conformi alle disposizioni in esame e siano sottoposte all'osservanza delle condizioni stabilite nell'apposito allegato. Poiché in alcuni Stati membri si utilizzano simboli che contrassegnano le caratteristiche nutrizionali di taluni prodotti - i così detti *signposting* come, ad esempio, i colori del semaforo per dare il via libera, *a colpo d'occhio*, all'acquisto di alimenti a bassa (verde) percentuale di grassi o zuccheri - aiutando il consumatore ad effettuare scelte più razionali per la soddisfazione dei propri bisogni, resta, dunque, da valutare la liceità di tale impiego, a seguito del rigetto di un apposito emendamento formulato dal Parlamento europeo (19), pur con l'auspicio di poter elaborare successivamente un'indicazione di qualità armonizzata a livello comunitario.

L'elaborazione delle strutture cognitive idonee alla consapevole verifica delle caratteristiche dei prodotti ha richiesto, in particolare, che le indicazioni nutrizionali con l'illustrazione delle condizioni d'uso specifiche, siano contenute in un apposito *elenco* (20), così da escludere qualsiasi ambito di vulnerabilità del consumatore, di fronte a proposte alternative meno comprensibili o trasparenti o a carenze informative, facilmente riconducibili alla sua posizione di asimmetria nei processi di acquisto e di consumo.

Nella relazione della Commissione alla proposta di regolamento in esame (21) si osserva, in proposito, che «un'indicazione non compresa è completamente inutile, mentre un'indicazione malintesa potrebbe addirittura risultare fuorviante», tanto da riportare indicazioni che, ricavate dall'analisi della comunicazione commerciale corrente, ad esempio, per il modo in cui sono formulate (*senza grassi al 90%*) sono anche rispondenti al vero, ma lasciano intendere che un prodotto abbia un contenuto di una sostanza nutritiva preferibilmente da evitare nella dieta alimentare, secondo una percentuale diversa da quella che, in genere, rappresenta la quantità consigliata o risultano, altrimenti, specialistiche (*il folato può aiutare a normalizzare i livelli di omocistina nel plasma*) senza alcun reale significato.

Altre indicazioni, che fanno riferimento a condizioni generiche di benessere, si riconoscono, invece, non solo carenti sul piano informativo, ma anche non verificabili e, in quanto rischiano di condurre il consumatore a optare per la scelta di prodotti privi dei benefici attesi, restano non consentite (ad esempio: *eccellente per l'organismo; rafforza l'organismo; aiuta l'organismo a resistere allo stress; purifica l'organismo; ha effetti positivi sul vostro benessere; ha un effetto equilibrante sul metabolismo; aiuta a mantenere il corpo in buona forma; mantiene giovani*).

Si sottolinea, ancora, nella relazione citata, che, rispetto alla capacità promozionale e di vendita dei prodotti alimentari, vi sono altri messaggi che possono coinvolgere il consumatore, facendo leva su bisogni diversi da quelli inerenti alla dieta, in quanto stimolano comportamenti e propongono esperienze di acquisto dirette a prevenire utilmente condizioni di ansia e di insoddisfazione o a migliorare lo stato di benessere psicologico

contenuto di zuccheri; senza zuccheri; senza zuccheri aggiunti; a basso contenuto di sodio/sale; a bassissimo contenuto di sodio/sale; senza sodio o senza sale; fonte di fibre; ad alto contenuto di fibre; fonte di proteine; ad alto contenuto di proteine; fonte di [nome della o delle vitamine] e/o [nome dei minerali]; ad alto contenuto di [nome della o delle vitamine] e/o [nome del o dei minerali]; contiene [nome della sostanza nutritiva o di altro tipo]; a tasso accresciuto di [nome della sostanza nutritiva]; a tasso ridotto di [nome della sostanza nutritiva]; leggero/light; naturalmente naturale.

(21) Cfr. Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 16 luglio 2003, COM (2003) 424 def.

(17) Cfr. Cass. Pen. 9 febbraio 1999, n. 2949, Moroti, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1999, 850.

(18) Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 21 marzo 1991, causa C-369/88, *Jean Marie Dellatre*, cit., I-01487.

(19) Cfr. Parlamento europeo, raccomandazione per la seconda lettura 29 marzo 2006 (FINALE A6-0122/2006) cit.: emendamento 3 - 'considerando' 5 bis (nuovo) e emendamento 24 - art. 8.

(20) Le indicazioni nutrizionali contenute nell'elenco - allegato al regolamento - sono le seguenti: *a basso contenuto calorico; a ridotto contenuto calorico; senza calorie; a basso contenuto di grassi; senza grassi; a basso contenuto di grassi saturi; senza grassi saturi; a basso*

e comportamentale (*vitamine intellettuali per buona memoria e concentrazione e per migliori risultati agli esami*) da riconoscersi come ingannevoli e, per ciò, da vietare nella comunicazione commerciale (22).

5. - Con riguardo alle indicazioni sugli effetti benefici dei prodotti alimentari sulla salute ne risulta statuito, in generale, il divieto di impiego nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità, calcolando ragionevolmente che il linguaggio commerciale non abbia il vincolo dell'informazione contenutistica, utile a far coincidere l'esperienza di acquisto con la reale soddisfazione del bisogno, ma tenda piuttosto ad influenzare i processi cognitivi, stimolando azioni ed orientamenti del consumatore in modo del tutto *artificiale* (23). Tuttavia, il fatto che sia generalmente riconosciuto che una dieta controllata e determinati alimenti possono apportare un rilevante contributo al sostegno ed al mantenimento della salute, legittima la disciplina di una procedura di *ricognizione*, consistente nell'inserimento di indicazioni, generalmente in uso negli Stati membri, in un elenco condizionante la relativa efficacia ovvero di una domanda di *autorizzazione* ai fini della positiva inclusione, attraverso un controllo preventivo, in un ulteriore elenco, distinguendosi le indicazioni a seconda che si riferiscano o meno alla riduzione del rischio di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini.

In ogni caso, occorre che i contenuti della etichettatura, della presentazione o della pubblicità prendano in considerazione una serie di aspetti motivanti per il consumatore attraverso le seguenti informazioni: una didascalia relativa all'importanza di seguire una dieta varia ed equilibrata ed uno stile di vita salubre; la descrizione della quantità dell'alimento e delle modalità di consumo necessarie al fine di conseguire il beneficio promesso; la eventuale segnalazione rivolta a categorie di soggetti che dovrebbero evitare il consumo del prodotto e, infine, l'avvertenza che lo stesso prodotto potrebbe presentare un rischio per la salute se ingerito in dosi eccessive.

Non è difficile argomentare che la previsione sia di un elenco comunitario (24), adottato dalla Commissione secondo la procedura di comitologia, previa consultazione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, che del meccanismo di autorizzazione sia ordinata all'esigenza di incidere direttamente sull'assetto e sul funzionamento del mercato interno, per rispondere meglio alle attese dei consumatori rispetto al controllo delle forme di *espressione* delle imprese e di corretta informazione.

L'estensione delle formule ammissibili resta, comunque, limitata dalla esplicita posizione del divieto di impiegare indicazioni che descrivono alterazioni o disturbi in conseguenza del mancato consumo dell'alimento, indicano la percentuale o la entità della perdita di peso ovvero rafforzano la pretesa di cre-

dibilità con il riferimento al parere di operatori sanitari e di associazioni diverse da quelle nutrizionali e dietetiche.

In breve, la procedura di autorizzazione stabilita dal regolamento, che prende avvio dalla domanda del richiedente, prevede una valutazione scientifica, da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, seguita da una decisione della Commissione e, in conseguenza dell'inserimento nell'apposito elenco, qualsiasi operatore del settore alimentare, facendo salvo l'esercizio dei diritti di esclusiva, può impiegare le singole indicazioni sulla salute, in base alle condizioni precisate nella decisione di autorizzazione, tanto che resta espressamente interdetto allo Stato di introdurre discriminazioni arbitrarie attraverso la previsione di disposizioni nazionali non armonizzate oltre a stabilire l'obbligo di notificare in anticipo alla Commissione tutti i progetti di norme riguardanti specifiche tecniche, che intenda emanare nel territorio nazionale, al fine di accertare se contengano elementi suscettibili di creare barriere inammissibili agli scambi.

Se non che, le abitudini alimentari e le prassi commerciali diffuse nei diversi Stati membri hanno fatto emergere - come si è accennato - la necessità di redigere, a livello nazionale, appositi elenchi di indicazioni sulla salute diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini, corredati delle relative condizioni applicabili e dei riferimenti alla fondatezza scientifica, che, una volta recepiti a livello comunitario, non richiedono l'ottenimento dell'autorizzazione oltre alla possibilità di prevedere, con riguardo alle indicazioni basate su prove scientifiche generalmente accettate e ben compresa dal consumatore medio, l'inserimento nel medesimo elenco comunitario, previa formulazione di apposita domanda all'autorità nazionale competente e successiva decisione della Commissione supportata dall'assistenza scientifica dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

Si deve, per altro, precisare che tali indicazioni hanno una sfera oggettiva di descrizione attinente, appunto, alla specifica funzione di *prevenzione* rispetto alla *riduzione di un fattore di rischio*, in quanto vengono classificate in base ad una precisa tipologia di elementi riguardanti: il ruolo di una sostanza nutritiva o di altro tipo per la crescita, lo sviluppo e le normali funzioni dell'organismo umano; l'influenza sulle funzioni psicologiche e comportamentali non che il dimagrimento o il controllo del peso ovvero la riduzione dello stimolo della fame o un più elevato senso di sazietà o la limitazione dell'apporto energetico nella dieta.

Viene, inoltre, richiesto che tali indicazioni siano basate su conoscenze scientifiche generalmente accettate e ben comprese dal *consumatore medio* - termine che, notoriamente, non ha trovato finora precisi parametri di valutazione normativa (25),

(22) Invero, GOLDONI, *Qualità dei prodotti agro-alimentari e comunicazione pubblicitaria*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato. Verso un diritto agrario e agro-alimentare della produzione e del consumo. Atti del Convegno «Gian Gastone Bolla»*, Firenze, 9-10 novembre 2001, a cura di E. ROOK BASILE e A. GERMANO, Milano, 2003, 197-198, tenuto conto che «la moderna pubblicità commerciale consiste sostanzialmente nell'esercitare, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, un'influenza psicologica sul pubblico dei consumatori per indurli all'acquisto di determinati beni o servizi», ha anticipato «l'idea della necessità di una ridefinizione del messaggio pubblicitario, che sia in grado di comprendere l'insieme dei segnali informativi che il destinatario percepisce».

(23) In precedenza, GHIDINI, *Paradossi e lacune della difesa dei consumatori*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato. Verso un diritto agrario e agro-alimentare della produzione e del consumo*, Atti, cit., 43, nel riconoscere l'importanza di «un'informazione coerente con gli obiettivi della prevenzione generale sanitaria (...) se è vero quel che tutti, medici e dietologi segnalano, e cioè che con il modo di alimentarsi «moderno», si accompagna una costante anticipazione dell'insorgenza, negli adolescenti e financo nei bambini, di malattie del metabolismo tradizionalmente associate a stadi di età più avanzati», ha sollevato l'obiezione che «tuttavia, l'ordinamento recepisce questa importanza alla stregua di un *optional*: solo se i marchi o il contesto pubblicitario evocano specificamente suggestioni «salutistiche» (dimagrire, stare in forma, *fitness* etc.), allora quell'informazione va data, nei *labels* del prodotto. Altrimenti - cioè se l'impresa sceglie, ovviamente in piena libertà, una diversa impostazione pubblicitaria - quell'informazione non è obbligatoria».

(24) L'adozione dell'elenco comunitario, previo invio degli elenchi

delle indicazioni sulla salute diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini, a cura degli Stati membri, entro il 31 gennaio 2008, è prevista entro il successivo 31 gennaio 2010.

(25) Si veda, in questo senso, il (18) «considerando» della direttiva 2005/29/CE del Parlamento e del Consiglio dell'11 maggio 2005 *relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»)*, che richiama l'orientamento della Corte di giustizia a proposito di un virtuale consumatore tipico: «Conformemente al principio di proporzionalità, e per consentire l'efficace applicazione delle misure di protezione in essa previste, la presente direttiva prende come parametro il consumatore medio che è normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, ma contiene altresì disposizioni volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali. Ove una pratica commerciale sia specificamente diretta ad un determinato gruppo di consumatori, come ad esempio i bambini, è auspicabile che l'impatto della pratica commerciale venga valutato nell'ottica del membro medio di quel gruppo. È quindi opportuno includere nell'elenco di pratiche considerate in ogni caso sleali una disposizione che, senza imporre uno specifico divieto alla pubblicità destinata ai bambini, tuteli questi ultimi da esortazioni dirette all'acquisto. La nozione di consumatore medio non è statistica. Gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie».

ma è risultato, piuttosto, l'esito di una consolidata elaborazione giurisprudenziale (26) - in quanto rappresentativo degli «interessi della collettività nel suo complesso considerati sotto il particolare profilo degli svantaggi che essi possono subire dalla crescente circolazione di beni e servizi di consumo» (27).

Dall'altra parte, in conformità alle raccomandazioni del Parlamento europeo, si sottolinea l'opportunità di riservare una più accentuata attenzione a fasce particolari di consumatori che, per le relative caratteristiche inerenti ad alcuni bisogni specifici, risultano vulnerabili, assoggettando l'impiego delle indicazioni riguardanti lo sviluppo e la salute dei bambini alla procedura di autorizzazione (28).

Per quanto riguarda, specificamente, le indicazioni sulla riduzione dei rischi di malattie, in quanto rinforzano l'idea di una relazione diretta tra corretto regime alimentare e ripristino del proprio benessere attraverso comportamenti di *autopromozione* della salute possono essere autorizzate, ai fini dell'impiego nella comunicazione commerciale, a seguito dello svolgimento della descritta procedura e del successivo inserimento in un distinto elenco comunitario recante le relative condizioni. In deroga all'esplicito divieto posto dall'art. 2, par. 1, lett. b), della direttiva 2000/13/CE viene, quindi, determinata la presenza in etichettatura, se bene attraverso la precisazione aggiuntiva di una dicitura relativa al fatto che la malattia a cui la stessa indicazione fa riferimento è dovuta a molteplici fattori di rischio e che l'intervento su uno dei singoli fattori può anche non produrre alcun beneficio.

Tuttavia, proprio in quanto la disciplina accoglie la figura del consumatore medio per *bilanciare* il rischio delle decisioni di acquisto di alimenti, mediate dalla offerta di dati particolarmente suggestivi, in base a procedure che tutelano diversamente sul piano oggettivo la consapevolezza negoziale, preme evidenziare la natura *artificiale* di tale soggetto perché tanti sono i tipi di consumatore, quanti sono i mercati di riferimento degli alimenti. Se l'arrivo sugli scaffali dei negozi di una notevole quantità di alimenti di diversa provenienza geografica ha modificato il regime spazio-temporale di consuetudini che si riconoscevano legate da un filo diretto alle caratteristiche dei luoghi ed alla scadenza delle stagioni, consentendo, forse, di immaginare virtualmente l'esistenza di un *consumatore tipo europeo* - che ha costruito una certa comunanza negli stili di vita in termini di desideri e di bisogni - non si può, certo, disconoscere una accentuata frammentazione nel consumo di altre categorie di prodotti tipici o del territorio, che presentano il riferimento ad una sicura personalizzazione della fisionomia di un consumatore legato ad abitudini locali, portatore di bisogni e suscettibile di emozioni su *misura*.

6. - A fini di trasparenza, per evitare la ripetizione di domande relative a indicazioni nutrizionali e sulla salute già valutate in conformità alle disposizioni del regolamento relative alla notifica, alla registrazione ed alla autorizzazione e favorire la ricerca delle informazioni e la relativa diffusione nel contesto economico è, quindi, prevista l'istituzione di un *registro* comunitario accessibile al pubblico.

(26) Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-210/96, *Gut Springenbeide e Tusky*, in *Racc.*, 1998, I-4656 e sentenza 13 gennaio 2000, causa C-220/98, *Estée Lauder Cosmetics GmbH e Co. OHG c. Lancaaster Group GmbH*, in *Racc.*, 2000, I-00117.

(27) Così ZENO ZENCOVICH, voce *Consumatore (tutela del)* I, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988, 2.

(28) Cfr. Parlamento europeo, Raccomandazione per la seconda lettura 28 marzo 2006 (Finale 06-0122/2006) cit.: emendamento 28 - art. 12, lett. c) *bis* (nuova).

(29) È questa la tesi di DAVID, *Le istituzioni della proprietà intellettuale e il pollice del panda. Brevetti, diritti d'autore e segreti industriali nella teoria economica e nella storia*, in *Diritto ed economia della proprietà intellettuale*, a cura di G. CLERICO e S. RIZZELLO, Padova, 1998, 47.

(30) Assai interessante è la tesi di RULANI, *La fabbrica dell'immateriale. Pro-*

In un allegato separato del registro sono inserite le indicazioni sulla salute che vengono autorizzate in base a dati scientifici e ad altre informazioni protette dal riconoscimento del titolo corrispondente di proprietà intellettuale destinato a garantire «gli investimenti effettuati dai soggetti innovatori nella raccolta delle informazioni e dei dati che sostengono una domanda» - come si legge nel 32 'considerando' del regolamento - al fine di promuovere l'attività di ricerca e sviluppo industriale.

Un ulteriore rafforzamento del regime di privatizzazione della indicazione è, del resto, affidato alla espressa previsione di garanzia nella esclusione di qualsiasi pregiudizio che possa discendere, a danno del richiedente, dalla notifica, dalla registrazione o dall'autorizzazione, con l'ovvia conseguenza di limitare l'accesso alla conoscenza scientifica ed alla utilizzazione dei risultati della ricerca senza costi eccessivi.

Non si può dubitare, per altro, della perdita di benessere collettivo che consegue alla costituzione di un monopolio per l'applicazione di conoscenze rilevanti per il consumatore nell'adozione di una dieta sana, riducendo i fattori di rischio ed aumentando la qualità della vita, in quanto risulta piegato alle ragioni di tutela del possessore del brevetto lo stesso obiettivo, riconosciuto all'art. 152 del Trattato, di assicurare il diritto alla protezione della salute al più alto grado, in modo da escludere la compromissione non solo dell'integrità psico-fisica della persona, ma anche della sua attitudine a valutare fattori che condizionano o minacciano la sua posizione di competenza negoziale quale soggetto del mercato.

Viene, invero, prevista una limitazione temporale dello sfruttamento monopolistico delle informazioni, ma al solo scopo di «evitare l'inutile ripetizione di studi ed esperimenti» - così si legge, ancora, nel 32 'considerando' - e, cioè, per ridurre le inevitabili forme di inefficienza nella duplicazione della ricerca e nell'allocazione di risorse, che sono una diretta conseguenza della così detta *corsa al brevetto*: «una mancanza di coordinamento fra le imprese e l'impossibilità virtuale di raggiungere, se non per fortuna, alcun risultato che si avvicini ad una pianificazione socialmente ottimale dei progetti di ricerca e sviluppo» (29).

7. - In un modello sociale che assegna valore e importanza ai comportamenti individuali fondati sulla responsabilizzazione per la scelta di una dieta sana e sulla prevenzione dei rischi del sovrappeso e dell'obesità, anche un intervento che miri essenzialmente a rimuovere altrettanti ostacoli alla libera circolazione dei prodotti alimentari ed al corretto funzionamento del mercato, finisce, tuttavia, con il rafforzare una competenza critica del consumatore.

Quanto più il consumo di alimenti è inserito in una struttura di segni ed immagini capaci di produrre senso, al di là delle relative caratteristiche organolettiche, tanto più decisiva diventa, infatti, la necessità di prevedere norme giuridiche in grado di conformare il *linguaggio della produzione* e, in particolare, lo specialismo tecnico e scientifico di quelle indicazioni che più facilmente incidono sulla predisposizione a percepire la qualità e ne condizionano l'acquisto (30).

Gli scambi dei prodotti alimentari sono programmati, in

durre valore con la conoscenza, Roma, 2005, 13, secondo cui «il valore di un oggetto - un abito, un profumo, un integratore dietetico - è sempre meno legato alle sue *qualità materiali* (ossia alle prestazioni funzionali che offre) e dipende invece sempre più dal *significato* (simbolico, emotivo, identitario o altro) che il consumatore attribuisce all'oggetto acquistato. Anche dal punto di vista delle imprese, la *trasformazione fisica* della materia prima in prodotto finito non basta più. Il *business* non sta più lì. Quando il prodotto esce dalla fabbrica, si può dire che il produttore sia arrivato solamente a metà dell'opera. Fuori dalla fabbrica, rimane da fare il resto. Che è molto, e difficile, richiedendo intuizione e investimenti di rilievo. Bisogna infatti dare al prodotto un *significato riconoscibile*, che lo renda *unico* rispetto ai prodotti concorrenti. Bisogna poi che migliaia di persone - i potenziali consumatori - lo *apprezzino*, lo *condividano* e lo *desiderino*, potendo alla fine, grazie al servizio fornito dalla rete distributiva e di assistenza, farne esperienza nelle migliori condizioni possibili».

genere, nei magazzini della grande distribuzione organizzata o nei centri commerciali che - spiega Irti (31) - sono «luoghi del silenzio, in cui la *fisicità* degli atti - l'espone e lo scegliere le cose - tiene il posto dell'antico negoziare; luoghi dell'*anonimia*, in cui le parti sono l'una dell'altra ignare, e al centro si staglia la merce, la pura visibilità del bene; luoghi della suprema *univocità*, in cui i singoli gesti sono inseriti e previsti come in un rigido codice, e nessuno può dubitare o controvertere del loro significato».

Ne discende come la prassi negoziale sia tutta dominata «dal rapporto fisico tra le merci e la massa degli acquirenti, che appunto scelgono cose e non negoziano con l'altra parte: rapporto, *visivo e non tattile*, in cui sopravvive, l'ultimo scampolo del «negozio giuridico», la «volontà» di preferire l'uno all'altro bene» (32).

Di fronte allo *spettacolo* dei prodotti presentati sul mercato ed al richiamo alla globalità delle percezioni e degli altri attributi intangibili dell'offerta che, nell'alimentazione, riflettono, con più evidenza che in altri settori, i mutamenti che riguardano gli stili di vita (33), la soluzione da rivendicare sul terreno giuridico non può essere, allora, che quella della promozione dell'auto-responsabilità del consumatore, risvegliando il senso della sua consapevole attenzione, perché, raccolti i necessari elementi informativi, possa esercitare la preferenza nella scelta di qualsiasi alimento, assumendo su di sé gli oneri della decisione (34).

8. - Invero non va né pure trascurata - sotto altro e finale angolo di visuale - la nuova sensibilità che il regolamento lascia intravedere, sia nel 'considerando' 11 che nel successivo 12, per i differenti stili alimentari che hanno costruito nel tempo bisogni e desideri peculiari delle singole comunità, influenzando criteri di giudizio e valori, se bene non risulti approvato il 'considerando' 27 *bis* che - sulla base della raccomandazione formulata dal Parlamento europeo (35) - sollecitava, in termini espliciti, ad applicare la disciplina in esame in osservanza «delle diverse abitudini alimentari, dei prodotti tradizionali e delle culture gastronomiche degli Stati membri, e delle loro Regioni, che costituiscono un patrimonio da rispettare e conservare» (36).

La riflessione intorno alle interazioni evolutive tra la diversità culturale e quella biologica in un rigoroso approccio, che influenza direttamente il raggiungimento dello stato di salute ottimale, lascia intendere, tuttavia, un mutamento in alcuni aspetti essenziali dei fini e delle tecniche di intervento nel campo dell'alimentazione, riconoscendo il valore della diversità esistente nella dieta rispetto alle esigenze fisiologiche ed alle stesse tradizioni.

In uno dei primi contributi dedicati alla emergente produ-

zione legislativa avente per oggetto gli alimenti, si era posto in evidenza «come i Paesi della Comunità europea rivelino, nelle numerose norme dei singoli ordinamenti alimentari, contrariamente a quanto poteva essere prevedibile, in relazione alle pressoché uguali condizioni fisiche e climatiche, di sviluppo industriale e di livello di vita, una rilevante difformità sia nei precetti che nelle sanzioni, che nei destinatari delle norme medesime» (37). La rilevata eterogeneità delle legislazioni alimentari dei Paesi membri si è, poi, tradotta in una incisiva e profonda armonizzazione - le cui fasi scandite dalle successive pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee sono ampiamente documentate (38) - ed ha investito gli ostacoli di qualsiasi genere agli scambi intracomunitari, privilegiando al massimo il principio della libera circolazione degli alimenti. Ogni eccezione all'unità del mercato è stata, a sua volta, interpretata restrittivamente con l'obiettivo dichiarato di evitare che la legislazione di uno Stato membro serva «a cristallizzare determinate abitudini di consumo» (39) e solo più tardi una maturata sensibilità, ha consentito di opporre che «l'esistenza nei Paesi europei di *standard* differenziati, i quali vadano al di là della soglia minima relativa alla salvaguardia della salute pubblica, non è certo legata sempre ed esclusivamente ad esigenze di natura protezionistica quanto piuttosto riflette la presenza di molte aree culturali, di diverse tradizioni, valori e abitudini di consumo» (40).

Si che, risulta apprezzabile la particolare attenzione che viene riservata, nel regolamento in esame - anche a seguito della chiare indicazioni contenute nel così detto *pacchetto igiene* (41) - alle piccole imprese, sul piano del riconoscimento di servizi di assistenza tecnica e di strumenti adeguati, in grado di tener conto delle difficoltà amministrative e finanziarie connesse all'applicazione del nuovo sistema, in ragione dell'intreccio ineludibile tra il radicamento delle scelte organizzative ed i contesti geografici e le relazioni sociali.

Chiarita l'importanza di una dieta variata e di soluzioni espressive che ne connotino i profili nutrizionali e di salute per promuovere uno stile di vita sano si pongono, dunque, le premesse per lo sviluppo più accentuato di regole capaci non solo di prendere atto che le preferenze di gruppi sociali, che vivono in aree distanti, sono il risultato di un significativo processo di adattamento, quanto, sopra tutto, di comprendere come l'incidenza della biologia e della cultura non sia antagonista alla realizzazione di una politica economica e sanitaria comune, facendo cadere quella permanente contraddizione tra *luoghi* e *mercato* che ha seguito finora la progressiva formazione del diritto alimentare. □

(31) In questi termini, si legga IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004, 50, il quale prosegue: «I "centri commerciali" non indicano mere quantità di scambi, ma una diversa qualità di rapporti: essi costituiscono macchine artificiali, in cui, soppressi il rischio della parola e la responsabilità del dialogo, rimane il semplice scegliere».

(32) Così, ancora, IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 50.

(33) FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, cit., 221, sintetizza in un decalogo - il sistema delle esse - le più rilevanti tendenze che attraversano e generano la qualità e l'attualità alimentare: *salute, sapore, sensorialità, super-naturalità, storia, sincretismo, spettacolo, status, socialità, servizio*. E declina, in particolare, la salute in una serie di richieste ed aspettative differenziate che sono esemplificate nelle seguenti dimensioni: *dimagrimento, bellezza, culto della linea; energia, forma fisica; prevenzione, longevità; cura, guarigione; benessere, equilibrio, armonia*.

(34) In proposito, si rinvia ad IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 51, il quale riassume l'intera vicenda del formalismo del mercato nella scelta, da parte del legislatore, «tra individualismo responsabile e protezione paternalistica». La prima soluzione inasprisce i doveri informativi, ai quali fa riscontro la responsabilità di una decisione consapevole: poiché sai, e su questo conoscere hai voluto e negoziato, su te, e non su altri, ricadono vantaggi e svantaggi dell'affare. La seconda soluzione, più caritatevole e soccorritrice, prescinde da volontà e coscienza del consumatore, il quale è assunto (...) in una pura nega-

tività di caratteristiche. La tutela è allora affidata di massima a pubbliche autorità, che vigilano e regolano e proteggono».

(35) Cfr. Parlamento europeo, raccomandazione per la seconda lettura 29 marzo 2006 (FINALE A6 0122/2006) cit., emendamento 8.

(36) Osserva JANNARELLI, *Discussant*, in *Agr. ist. merc.*, 2005, 503, in una riflessione aperta al confronto-scontro tra Europa e Stati Uniti in materia di sicurezza alimentare che «la tensione, oggi assai forte, tra diversi approcci culturali è molto più ampia proprio in quanto i mercati nazionali non sono più separati. La globalizzazione anche dei mercati relativi agli alimenti ha innescato un confronto competitivo non solo sul primato economico tra i diversi paesi e/o aree economiche, ma prima di tutto in ordine all'egemonia culturale e giuridica».

(37) Così PICCIRILLO, voce *Alimenti e bevande (Diritto comunitario)*, in *Noviss. dig. it. App.*, Torino, 1980, 252.

(38) Si rinvia a TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, 415 e ss.

(39) Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 27 febbraio 1980, causa C-170/78, *Commissione c. Regno Unito*, in *Racc.*, 1980, 417.

(40) Così JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio di mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Il dir. agr.*, 1982, 45.

(41) In argomento, si rinvia a CAPELLI, KLAUS e SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, cit., 165 e ss.

Natura e disciplina dei vincoli paesaggistici

di BENEDETTO RONCHI

1. La natura giuridica e gli effetti dell'imposizione dei vincoli sulla proprietà privata. - 2. Le posizioni della dottrina e della giurisprudenza relativamente alla qualificazione giuridica dei vincoli paesistici: il problema della indennizzabilità. - 3. La riconduzione dei vincoli paesaggistici tra gli atti di accertamento costitutivo (cenni). - 4. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio e la protezione delle bellezze naturali. - 5. La proporzionalità dei vincoli paesaggistici e la valutazione degli interessi coinvolti. - 6. Effetti del vincolo paesaggistico sull'attività e sulla proprietà privata. - 7. La natura di accertamento complesso del vincolo paesaggistico. - 8. La redazione dei piani territoriali paesistici. - 9. Le zone di rispetto.

1. - La nozione di vincolo, negli usi normativi e giurisprudenziali, indica diverse situazioni giuridiche, accomunate dall'imposizione di restrizioni all'esercizio di potestà di legge (1). In realtà in dottrina manca una definizione esaustiva di vincolo che possa rappresentare l'istituto nel suo complesso o possa qualificare situazioni giuridiche omogenee tra loro. Probabilmente una tale situazione è imputabile alla circostanza che è mancato un adeguato approfondimento della nozione in chiave generale, in quanto, pur esistendo specifici studi sulle singole tipologie di vincolo, non vi sono state ricerche scientifiche in grado di mettere in luce i tratti generali dell'istituto (2).

È stato sostenuto, da autorevole dottrina (3), che mentre l'espressione «limitazioni della proprietà» può essere usata per ricomprendere tutte le restrizioni di diversa fonte e natura imposte dall'ordinamento giuridico alla sfera di utilizzazione e disposizione dei soggetti titolari di un diritto di godimento sul bene, il carattere peculiare del vincolo va ricercato nella restrizione che va a comprimere il diritto di proprietà. Secondo questa impostazione il vincolo viene definito come una restrizione (o comunque come un sistema ordinato di restrizioni) di carattere impeditivo in funzione conservativa di situazioni di fatto e di diritto, comminata autoritativamente alla sfera di disposizione di un bene (4).

La dottrina distingue tra i vincoli di carattere «conformativo» e fattispecie di carattere «espropriativo»: qualora, ad esempio, l'esigenza di difesa nazionale imponga limitazioni al diritto di proprietà di un immobile adiacente ad un bene demaniale (inedificabilità assoluta o relativa, limitazioni della facoltà di accedervi, ecc.) o la vicinanza ad un aeroporto civile non consenta al titolare di un fondo di coltivarlo liberamente piantando alberi di alto fusto, la pur notevolissima compressione che subisce il diritto di proprietà si configura come conformazione, in

senso limitativo, del bene in base alla fattispecie prevista dalla normativa, in modo tale che non si verte in ipotesi di espropriazione per causa di pubblica utilità e non si giustifica la corresponsione di indennità di sorta (5).

Le limitazioni pubbliche sono qualificabili, quindi, come dei mezzi di determinazione o definizione del contenuto della proprietà, senza che, tuttavia, comportino trasferimenti di diritti reali in capo alla pubblica amministrazione che impone il vincolo, né danno luogo al sorgere di indennizzi in capo al soggetto proprietario (6).

L'imposizione dei vincoli paesaggistici deriva, in taluni casi, da valutazioni compiute dall'amministrazione competente. Tuttavia, la giurisprudenza non consente di vedere, in questi casi, un'ablazione indennizzabile, ritenendo che i beni immobili qualificati «bellezze naturali» hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha, in modo essenziale, la qualità indicata dalla legge. Pertanto, l'interesse pubblico è insito nel bene in modo originario. L'atto amministrativo, quindi, svolge una funzione che è correlativa ai caratteri propri dei beni individuati dalla legge come degni di tutela e, perciò, non è accostabile ad un atto di carattere espropriativo (7).

Anche la dottrina si è dimostrata in sintonia con la giurisprudenza costituzionale sostenendo che i vincoli paesaggistici, pur essendo imposti dall'Amministrazione a titolo particolare, lo sono in base a criteri di ordine tecnico indicati dalla legge e possono perciò essere considerati meramente applicativi di limitazioni che la legge stessa configura come connaturali all'intera categoria delle bellezze naturali da essa definita, *a priori*, in connessione con caratteri che gli immobili interessati provengono *ex se* e non vengono impressi ad essi per scelta amministrativa (8). L'ordinamento giuridico attraverso i vincoli pae-

(1) In tal senso PISCITELLI L., *Potere di piantificazione e situazioni soggettive*, Padova, 1990.

(2) GARZIA G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, Milano, 2003, 17.

(3) Tale concezione è stata proposta per la prima volta da SANDULLI A., *Natura giuridica ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 809 e ss.

(4) SANDULLI A., *Natura giuridica ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, cit., 811.

(5) CAPUTI JAMBRENGHI V., *Diritto amministrativo* (AA.VV.), Bologna, 1998, 1144.

(6) FERRARI C., *Servitù prediali pubbliche*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1970, 169.

(7) In tal senso cfr. Corte cost. 29 maggio 1968, n. 56, in *Sent. e ord. Corte cost.*, 1968, I, 296.

(8) SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, 827.

saggistici persegue, quindi, l'obiettivo di impedire che il bene sottoposto a tutela venga modificato o possa essere alterata la sua destinazione, tentando, in tal modo, di preservarlo da speculazione ed abusi. Questa impostazione pone, quindi, l'accento sull'effetto restrittivo che la proprietà privata è costretta a subire in conseguenza dell'imposizione del vincolo, confermando l'orientamento tradizionale della dottrina sulle limitazioni amministrative alla proprietà privata, all'interno delle quali va ricondotta la materia dei vincoli paesaggistici (9).

Una seconda ricostruzione della dottrina rileva che i vincoli possono essere ricondotti nell'ampia schiera degli ordini non gerarchici con i quali, attraverso la compressione di alcune facoltà insite nel diritto di proprietà, vengono limitati i diritti soggettivi privati (10). In tal modo i vincoli paesaggistici vengono concettualmente distinti dagli atti ablatori con i quali, al contrario, l'amministrazione dispone il trasferimento coattivo dei diritti reali, sia determinandone l'estinzione (attraverso l'espropriazione) che sottoponendoli a servitù (11). Pertanto, i provvedimenti ablativi in senso stretto (espropriazioni e requisizioni) vanno esclusi dal fenomeno limitativo poiché determinano la piena esclusione del diritto (12).

Si può, quindi, affermare che la proprietà è lo strumento dell'utilizzazione dei beni, cosicché l'autonomia del proprietario trova il proprio limite nella qualificazione giuridica dei beni stessi e nei possibili modi di godimento e di disposizione, i quali devono assicurare il rispetto degli interessi generali coinvolti a seconda del bene utilizzato (13).

Lo studio delle limitazioni amministrative è di certo strettamente connesso con l'analisi dei diritti soggettivi: questi ultimi, infatti, a dispetto del pieno riconoscimento e della formale tutela offerti dal legislatore ordinario e costituzionale (art. 832 c.c. e art. 42 Cost.), sono tenuti a sottostare, nei tassativi limiti indicati dalla legge, a restrizioni e compressioni del loro contenuto tipico, in virtù di interessi di natura privatistica o pubblicistica (14).

In questa prospettiva, è stato sostenuto in dottrina, i limiti alla proprietà non sono più di carattere eccezionale e possono, conseguentemente, essere estesi per analogia (15); inoltre, il giudice può operare un controllo sul modo, che non deve essere antisociale, con il quale il diritto di proprietà è esercitato (16).

La possibilità di una estensione analogica dei limiti non vede, tuttavia, concorde la dottrina. Al contrario, l'impostazione dottrinale prevalente, a cui ha aderito anche la giurisprudenza (17), sostiene che i limiti alla proprietà privata, derivando da leggi che fanno eccezione ai principi generali, non possono essere applicati oltre i casi espressamente previsti; al di fuori di tali fattispecie l'esercizio del diritto di proprietà deve ritenersi libero (18).

La dottrina, seppur da diverse angolature, ha l'indubbio merito di aver dimostrato che le limitazioni, imposte con l'obiettivo di tutelare gli interessi sia pubblici che privati, costituiscono un fenomeno immanente della stessa disciplina della proprietà privata. Il limite diviene, in tal modo, un elemento essenziale del diritto di proprietà: quest'ultimo, infatti, comportando una potestà assoluta su di un bene, non può essere concepito che espliciti tale dominio senza che l'ordinamento vi ponga alcun temperamento (19). I limiti alla proprietà privata impressi dalla rilevanza pubblica del bene, finiscono con l'inserirsi nella struttura del diritto, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza (20).

Dal discorso che precede si deduce che l'aspetto basilare dello studio dei limiti sulla proprietà privata, indipendentemente dall'interesse pubblico o privato che si intende proteggere, va ricercato nella circostanza che i limiti, costituendo non una deroga all'istituto bensì la sua attuazione normativa, concorrono a determinare il contenuto del diritto (21), finendo per «conformarlo» in funzione degli interessi perseguiti (22).

La giurisprudenza di legittimità, recependo i principi elaborati dalla dottrina e superando anche notevoli contrasti interni, ha ritenuto che i beni immobili privati qualificati come bellezza naturale costituiscono, fin dall'origine, una categoria di interesse pubblico in virtù delle particolari qualità, previste dalla legge, che ad essi ineriscono. Pertanto, quando la pubblica amministrazione impone vincoli paesaggistici a tali beni, non ne modifica la qualità, né determina alcuna compressione del diritto su di essi, essendo connaturato a tali beni il limite che il vincolo imposto si è limitato ad evidenziare, con la conseguenza che la suddetta imposizione di vincoli da parte della P.A. non determina l'insorgenza di un diritto, costituzionalmente garantito, all'indennizzo (23).

La giurisprudenza così conferma ciò che la dottrina aveva affermato già da lungo tempo: il diritto di proprietà è per definizione un diritto soggetto a limitazioni (indipendentemente dalle esigenze pubblicistiche o privatistiche). Tali limiti sono congeniti all'istituto della proprietà e contribuiscono a determinarne il contenuto (24).

I vincoli imposti alla proprietà privata, pertanto, costituiscono elementi caratterizzanti del diritto stesso, conformandone il regime giuridico (25).

In questo contesto la funzione sociale della proprietà diviene l'elemento costitutivo e qualificante dell'istituto, rappresentando il punto di equilibrio tra gli interessi del singolo e le esigenze della collettività (26).

2. - Prima di esaminare la vigente normativa in materia di vincoli paesaggistici è necessario esaminare le diverse posizioni della dottrina e della giurisprudenza

(9) In tal senso cfr. ROMANO S., *Doveri, obblighi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, 108.

(10) VIRGA P., *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 69 e ss.

(11) VIRGA P., *op. ult. cit.*, 69.

(12) A favore di questa tesi GARZIA G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, cit., 20; in disaccordo con questa impostazione ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, Milano, 1958, 178.

(13) COSTANTINO M., *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1965, 98.

(14) VIGNOCCHI G., *Limitazioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1975, 709.

(15) RODOTÀ S., *Il terribile diritto - Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981, 326.

(16) NATOLI U., *La proprietà*, Milano, 1976, 129.

(17) Cfr. Cass. Sez. II Civ. 20 febbraio 1969, n. 570, in *Foro it.*, 1969, 1480.

(18) MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, Padova,

1943, 29.

(19) ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1912, 536.

(20) In tal senso si veda Corte cost. 9 marzo 1967, n. 20, in *Giur. cost.*, 1967, 139. Concorda con tale tesi RESCIGNO P., *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988, 254.

(21) BIANCA C.M., *La proprietà*, Milano, 1999, 188.

(22) BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988, 41.

(23) Cass. Sez. Un. Civ. 19 novembre 1998, n. 11713, in *Corriere giur.*, 1999, 1153, con nota di NASTI I., *L'apposizione di un vincolo paesaggistico ed il diritto ad un equo indennizzo*.

(24) BIANCA C.M., *La proprietà*, cit., 189.

(25) Sull'argomento cfr. MORBIDELLI G., *Tutela dell'ambiente e normativa urbanistica. Riflessi sul diritto di proprietà*, in BARBIERA L. (a cura di), *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, 1989.

(26) GALGANO F., *Diritto civile e commerciale*, vol. I, Padova, 1999, 343.

relativamente alla qualificazione giuridica di tali vincoli.

Il primo aspetto che dottrina e giurisprudenza hanno indagato riguarda il profilo della indennizzabilità. Per i danni derivanti dall'imposizione dei vincoli paesaggistici, la previgente legge n. 1497 del 1939, a norma dell'art. 16, escludeva esplicitamente un qualunque tipo di indennizzo a vantaggio dei proprietari degli immobili interessati dai suddetti vincoli.

La giurisprudenza ha in seguito fermamente sostenuto, in diverse pronunce (27), la riconducibilità dei vincoli paesaggistici tra le limitazioni della proprietà privata non indennizzabili, in virtù della natura non espropriativa (ma meramente conformativa) di tali vincoli (28).

La teoria giuridica elaborata dalla Corte costituzionale parte dal presupposto che la pubblica amministrazione, nell'imporre il vincolo paesistico su di un bene avente il carattere di bellezza naturale, non fa altro che esercitare una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di godimento del bene, in modo tale che sia consentito alla stessa P.A. procedente di confrontare il modo di esercizio di alcune facoltà inerenti a quel godimento con l'esigenza di conservare le qualità che il bene ha connaturali secondo il regime che gli è proprio e di prescrivere adempimenti coordinati e correlativi a tali esigenze (29).

In altri termini, la P.A. può anche proibire in modo assoluto di edificare sulle aree soggette a vincolo: così facendo, secondo il parere della Corte, non si comprime il diritto sull'aerea «perché questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive» (30); né, tanto meno, il bene acquista, in virtù dell'atto amministrativo, qualità di pubblico interesse che non siano indicate nella sua indole, come avviene, viceversa, nel caso dell'espropriazione ex art. 42, comma 3, Cost., in cui viene sacrificato un diritto di natura patrimoniale per un interesse pubblico che vi sta fuori e vi si contrappone.

Pertanto, l'esclusione della garanzia costituzionale ad un equo indennizzo va ricercata non nella prevalenza dell'art. 9, comma 2, Cost., sul successivo art. 42, comma 3, ma nell'essere il regime paesistico dei diritti immobiliari del tutto estraneo alla materia dell'espropriazione per pubblico interesse, quando corrisponda alle caratteristiche interiori di ciò che è oggetto di quei diritti (31), e dal costituire, tale regime, un complesso normativo che determina il modo di essere e di godere dei diritti stessi (32).

Tale elaborazione giuridica è stata poi seguita anche dalla Corte di cassazione che ha riconosciuto che i vincoli

costituiscono vere e proprie limitazioni della proprietà poste nell'interesse pubblico, in quanto le relative norme attribuiscono agli organi della pubblica amministrazione poteri discrezionali incidenti sul libero esercizio del diritto di proprietà, limitandolo in vario modo. Nonostante ciò, il Supremo Collegio ha precisato che, diversamente da quanto avviene con l'istituto della espropriazione per pubblica utilità che determina l'ablazione del bene, nel caso dei vincoli sono singole facoltà del proprietario che vengono limitate, escluse o sottoposte ad autorizzazione amministrativa (33).

In altri termini, i vincoli paesaggistici, e, più in generale, quelli di tutela dell'ambiente, hanno come caratteristica peculiare il fatto che, pur incidendo sul libero esercizio delle facoltà connesse al diritto di proprietà, attengono in realtà alla natura stessa del bene, costituendone una particolare delimitazione e delimitazione del diritto di proprietà (34), nel senso che caratterizzano la proprietà e contribuiscono a delinearla e definirla nei suoi vari aspetti (35).

Pertanto, i limiti alla proprietà privata, derivanti dall'imposizione di vincoli riconducibili alla difesa del paesaggio, traggono la loro origine dalla natura intrinseca del bene stesso (36). Di conseguenza, all'atto amministrativo che impone il vincolo va riconosciuta una natura meramente accertativa (37).

I beni immobili, quindi, qualificati come bellezze naturali, costituiscono una categoria sin dall'origine di interesse pubblico per le particolari qualità, previste dalla legge, che essi hanno.

Nella proprietà conformata l'apposizione di limiti e vincoli pubblicistici rientra tra i possibili modi di configurarsi del bene stesso e, nel caso delle bellezze naturali, non c'è obbligo, quindi, di compensare i sacrifici che pure effettivamente potrebbero subire i proprietari (38). La P.A., quando impone i vincoli paesistici ai beni di tale categoria, non ne modifica la qualità esistente ma si limita a porla in risalto.

In base a questa considerazione, e all'ulteriore rilievo che in tali ipotesi non si ha alcuna compressione del diritto sui beni essendo questi nati con il limite evidenziato dal vincolo imposto, la Corte costituzionale ha ripetutamente negato l'esistenza di un diritto all'indennizzo (39) costituzionalmente garantito ed ha precisato che tale situazione, essendo caratterizzata da limitazioni apportate all'esercizio del diritto di proprietà per assicurarne la funzione sociale, non impone alcun indennizzo, che, invece,

(27) Da ultimo cfr. Cass. Sez. I Civ. 19 luglio 2002, n. 10542, in *Foro it.*, 2002, I, 2606: «I beni immobili sottoposti a vincolo, nell'ambito del sistema di tutela del paesaggio, costituiscono una categoria di interesse pubblico in virtù delle qualità che, fin dall'origine, ad essi ineriscono, conseguendone la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 16, legge 1497/39 e dell'art. 149, d.lgs. 490/99, nella parte in cui consentono l'imposizione di limiti all'esercizio della facoltà del diritto di proprietà - senza termini di durata e senza indennizzo - a salvaguardia dei valori culturali ed ambientali, in attuazione della funzione sociale della proprietà, in riferimento agli artt. 9 e 42 Cost.».

(28) Tra le altre è rimasta «storica» la sentenza della Corte cost. 29 maggio 1968, n. 56, in *Sent. e ord. Corte cost.*, 1968, I, 296.

(29) Cort. cost. 29 maggio 1968, n. 56, cit.

(30) Cort. cost. 29 maggio 1968, n. 56, cit.

(31) In tal senso Cons. Stato, Sez. VI 28 giugno 1995, n. 643, in *Riv. giur. edil.*, 1995, I, 862: «Il regime di salvaguardia su beni aventi valore paesistico, laddove il vincolo derivante anche dalla istituzione di un parco naturale sia connesso a caratteristiche intrinseche dei beni, non ha natura espropriativa e non comporta, quindi, indennizzabilità, neppure con riferimento al divieto di coltivazione».

(32) Corte cost. 29 maggio 1968, n. 56, cit.

(33) Cass. Sez. Un. Civ. 17 giugno 1996, n. 5520, in questa Riv., 1997, 319.

(34) SANDULI A.M., *Boschi* (dir. amm.), in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 627.

(35) Cfr. PUGLIATI S., *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, 145 e ss.

(36) Cass. Sez. I Civ. 21 settembre 1998, n. 9433, in questa Riv., 1999, 414, con nota di ABRAMI: «I predetti vincoli traggono, cioè, origine dalle caratteristiche dell'area, tali da imporre limitazioni intrinseche all'esercizio delle facoltà di uso della stessa, rispetto alle quali l'intervento dell'amministrazione o del legislatore assume valenza meramente ricognitiva e non costitutiva. In relazione a ciò, è da escludere, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, l'indennizzabilità di tali vincoli, in quanto attinenti a beni che costituiscono categorie *ab origine* di interesse pubblico generale, e perciò soggetti ad un regime al quale è estranea la materia della espropriazione».

(37) GARZIA G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, cit., 85.

(38) NASTI I., *L'apposizione di un vincolo paesaggistico ed il diritto ad un equo indennizzo*, cit.

(39) Sull'argomento v. NASTI I., *L'apposizione di un vincolo paesaggistico ed il diritto ad un equo indennizzo*, cit.

è previsto solo nella diversa ipotesi di espropriazione per interesse pubblico (40).

In altri termini, l'attività della pubblica amministrazione che sfocia nell'imposizione del vincolo paesaggistico, è essenzialmente ricognitiva, nel senso che la P.A. viene a caratterizzare il diritto di proprietà riconoscendo nel bene l'esistenza di elementi esplicitamente previsti dalla normativa di tutela (41). Il vincolo paesaggistico, quindi, trova il suo fondamento nella funzione conoscitiva dei poteri pubblici che si manifesta nel rendere manifeste qualità intrinseche del bene ambientale (42).

Non può, quindi, parlarsi di vincoli espropriativi allorché si sia di fronte a previsioni normative volte a realizzare la tutela di una caratteristica obiettiva di un bene, o a mantenere una situazione particolare che contrassegni il bene medesimo. In tali ipotesi, infatti, le disposizioni normative di difesa ambientale non vengono ad incidere, comprimendolo illegittimamente, sul contenuto essenziale del diritto di proprietà di quel determinato e concreto bene, ma sono volte, anzi, a mantenere intatta la originale conformazione od il naturale modo di essere del bene (43).

In ogni caso, se l'imposizione del vincolo determina una effettiva riduzione del reddito degli immobili, il possessore può richiedere la variazione dell'estimo dei terreni (44).

3. - L'imposizione dei vincoli paesaggistici deve essere necessariamente preceduta da opportuni accertamenti di natura tecnica, attraverso i quali la pubblica amministrazione verifica la sussistenza degli elementi previsti dalla normativa in materia di tutela ambientale.

La natura essenzialmente ricognitiva dei vincoli paesaggistici impone all'amministrazione competente la predisposizione di una preliminare attività di verifica, di carattere tecnico, posta in essere con l'obiettivo di verificare le caratteristiche del bene e la necessità o meno dell'adozione di idonei strumenti di salvaguardia (45).

L'indagine tecnica costituisce, in tal modo, il naturale antecedente rispetto all'emanazione del provvedimento amministrativo che impone il vincolo paesaggistico, nel senso che la decisione della pubblica amministrazione trova il suo fondamento principalmente nei risultati dell'accertamento tecnico stesso (46).

Di conseguenza, l'imposizione del vincolo risulta possibile solo in seguito al positivo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa in capo al bene (ad es. del «notevole interesse»); inoltre, gli esiti della consulenza tecnica non solo condizionano la deci-

sione della P.A. sull'imposizione del vincolo, ma, nei casi consentiti dalla normativa, quantificano e qualificano gli effetti limitativi del vincolo sulla proprietà privata (47).

È bene precisare che, sino al momento in cui viene emanato l'atto amministrativo che impone il vincolo paesaggistico, il bene rimane assoggettato alla ordinaria disciplina per esso previsto (48). Pertanto, l'applicabilità del regime di tutela ambientale è sempre condizionata all'adozione, da parte dell'amministrazione competente, dell'atto impositivo del vincolo. Prima di tale momento il bene è solo potenzialmente assoggettabile al vincolo di tutela: solo la dichiarazione di «notevole interesse» vale a far scattare l'operatività di un regime giuridico speciale altrimenti inapplicabile al bene, indipendentemente dalla presenza nel bene dei requisiti previsti dalla legge (49).

Quanto detto in precedenza ci porta a condividere la tesi dottrinale che riconduce i provvedimenti limitativi della proprietà, posti per ragioni di tutela dell'ambiente, nell'ambito dei c.d. accertamenti costitutivi, i quali si caratterizzano per la circostanza che subordinano il verificarsi di effetti giuridici al preventivo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge da parte della pubblica amministrazione (50).

La dottrina, inoltre, è giunta alle medesime conclusioni anche relativamente ad altri vincoli pubblicistici conformativi della proprietà privata, come nel caso dei vincoli imposti sui beni culturali, peraltro oggi tutelati dal medesimo decreto legislativo che protegge i beni paesaggistici (51).

La fase dell'accertamento è stata scomposta in tre tempi principali: il momento iniziale, caratterizzato dalla incertezza; quello intermedio costituito dallo svolgimento dell'attività di accertamento ed il momento finale che pone termine alla precedente fase di incertezza (52). Applicando tale impostazione di teoria generale del diritto al caso specifico dei vincoli paesaggistici (e più in generale dei vincoli ambientali), l'atto amministrativo che impone le limitazioni sulla proprietà privata, poiché rileva le peculiarità del bene di rilievo ambientale, determina quindi la modificazione di un precedente regime giuridico e la conseguente cessazione della precedente situazione di incertezza (53).

4. - La vigente normativa in materia di tutela del paesaggio è oggi contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, entrato in vigore il 1° maggio dello stesso anno.

Dopo circa quattro anni e mezzo dalla promulgazione del testo unico (54) (d.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999), il

(40) Cass. Sez. Un. Civ. 19 novembre 1998, n. 11713, in *Corriere giur.*, 1999, 1151, con nota di NASTI I., cit.

(41) In tal senso Cass. Sez. Un. Civ. 19 novembre 1998, n. 11713, cit.: «Il vincolo imposto a tutela delle bellezze naturali ha carattere ricognitivo di una qualità connaturata al bene vincolato e non determina l'insorgenza di un diritto all'indennità per la compressione del diritto di proprietà».

(42) LA BARBERA R., *Il rilievo giuridico della previsione degli effetti: dal provvedimento autorizzatorio di gestione del vincolo paesaggistico alla funzione procedimentalizzata*, in *Dir. amm.*, 2000, 547.

(43) Cons. Stato, Sez. VI 10 agosto 1988, n. 976, in *Cons. Stato*, 1988, I, 937.

(44) MENGOLI G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997, 427.

(45) In tal senso CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, 396 e ss., il quale sostiene come, sempre più spesso, la P.A. sia costretta a ricorrere all'ausilio di tecnici altamente specializzati, con il conseguente pericolo di opzioni e scelte tra criteri alternativi e spesso opinabili.

(46) Sull'argomento resta ancora attuale BACHELET V., *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967.

(47) Cfr. IMMORDINO M., *Individuazione del bene paesaggistico e valu-*

tazione comparativa degli interessi, atti del XXXIV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1991.

(48) GARZIA G., *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, cit., 88.

(49) ALIBRANDI T. - FERRI P.G., *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, 268 e ss.

(50) Sull'argomento, in termini generali, cfr. PERINI M.G., *Osservazioni sull'accertamento costitutivo nel diritto amministrativo*, Padova, 1953; VIGNOCCHI G., *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Milano, 1956; BUCCISANO J., *Accertamento*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988; PIFFERI G., *Gli accertamenti costitutivi della P.A.: atti di volontà o di conoscenza*, in *Amm. it.*, 1988, 235.

(51) ALIBRANDI T. - FERRI P.G., *I beni culturali e ambientali*, cit., 267 e ss.

(52) Sul piano della teoria generale del diritto cfr. FALZEA A., *Accertamento*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 205 e ss.

(53) In tal senso VIGNOCCHI G., *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Milano, 1956, 19.

(54) Per un commento del Testo Unico cfr. FERRI P.G. - PACINI M. (a cura di), *La nuova tutela dei beni culturali ed ambientali*, Milano, 2001.

legislatore è nuovamente intervenuto a disciplinare la materia. Il testo unico era stato emanato con l'obiettivo di razionalizzare ed unificare in un unico testo normativo le numerose norme sparse tra le diverse leggi speciali, il cui coordinamento era stato al centro di numerose dispute dottrinali e giurisprudenziali. Il nuovo Codice, invece, persegue il riassetto e la codificazione della materia, anche in considerazione della riforma costituzionale operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 (55).

L'esigenza di un riordino va ricercata, inoltre, nella mutata accezione del termine «paesaggio» la cui nozione giuridica non può più essere ristretta al concetto di «bellezze naturali» o, più in generale, alla locuzione «beni paesaggistici ed ambientali» (56), così come previsto dal previgente testo unico.

Nella sua accezione moderna il paesaggio è un processo creativo e dinamico, la cui titolarità appartiene a tutti gli individui (57).

La protezione giuridica delle bellezze naturali risponde a finalità analoghe a quelle che determinano la conservazione dei beni dell'arte e di quelli che hanno un interesse connesso con la storia: in tal modo si giustifica la scelta del legislatore di regolamentare in un'unica legge la delicata materia dei beni culturali e della tutela del paesaggio (58). Il legislatore italiano, pertanto, maturata la coscienza del cambiamento, ha previsto un nuovo assetto normativo nel quale il paesaggio va tutelato alla pari di ogni altro bene culturale (59).

Nell'ambito dei vincoli paesistici costituiscono oggetto della tutela giuridica quei beni o complessi di cose che presentano qualità particolari, tali da determinare l'esigenza della loro protezione e, quindi, un interesse che viene definito dall'art. 136 del d.lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42 (Il codice dei beni culturali e del paesaggio) come il «notevole interesse pubblico».

Il nuovo Codice, con una disposizione certamente innovativa (ripresa dalla Convenzione europea del paesaggio sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000), definisce il paesaggio, all'art. 131, come «una parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana e dalle reciproche interrelazioni».

Tale legge, come del resto già faceva la previgente legge n. 1497 del 21 giugno 1939, subordina ad una valutazione estetica l'individuazione del bene paesaggistico.

Si tratta dunque di beni che il legislatore decide di sottoporre a vincolo in virtù del notevole interesse pubblico che presentano, necessitando, quindi, di particolare attenzione e tutela. La stessa legge, tuttavia, non ha precisato il concetto di «notevole interesse», pur assumendolo come motivo della tutela giuridica dei singoli gruppi di

beni, rimettendo poi all'Autorità amministrativa il compito di determinarlo in rapporto ai singoli gruppi di beni, secondo la valutazione di quei caratteri di bellezza, singolarità e tradizionalità che la legge stessa indica.

L'interesse pubblico, a parere della dottrina, va individuato, quindi, nell'interesse estetico, il quale non si esaurisce esclusivamente nel bello artistico, ma comprende anche la bellezza naturale allorché questa si manifesti in quelle cose o in quei complessi di cose che la legge specifica (60).

L'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio elenca in quattro distinti punti quei beni che, in virtù del loro notevole interesse pubblico, sono soggetti alla protezione offerta dalla citata legge:

a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

b) le ville, i giardini, i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

d) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Tra le bellezze individue si collocano dunque in *primis* i beni immobili con cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica indicate al primo punto. Dal testo normativo emerge con chiarezza, accanto al criterio della bellezza dei luoghi, l'assunzione, come elemento ulteriore di qualificazione, della singolarità per quei beni che si presentino come fenomeni geologici, attinenti cioè la costituzione materiale della superficie terrestre o le sue trasformazioni, laddove la singolarità va individuata specificamente nell'unicità o la rarità di un fenomeno naturale che colpisca particolarmente l'attenzione del visitatore (61).

Inoltre sono da ritenersi compresi, e quindi meritevoli di tutela, quegli aspetti e quelle conformazioni del terreno, delle acque e della vegetazione (62) che, al cospicuo carattere di bellezza naturale, uniscano il pregio della rarità.

Nello specifico, tra le bellezze indicate come singolarità geologiche, dove la singolarità è determinata segnatamente dal suo interesse scientifico, sono da ricomprendersi anche le cavità o grotte naturali, soprattutto qualora siano grandiose e pittoresche o presentino notevole documentazione di vicende geologiche, che costituiscono il cosiddetto sottosuolo speleologico, le quali, analogamente al sottosuolo minerario e alle grotte marine, sono

(55) Tra i primi commenti al Codice dei beni culturali e del paesaggio si segnala SEVERINI G., *I principi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 469 e ss.; MILANI V., *Il paesaggio, ivi*, 2004, 486 e ss.; VENDITTI A., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: prime considerazioni*, in *Notariato*, 2004, 302; D'ALESSIO D., *Obbligatoria la pianificazione locale*, in *Giur. dir.* (dossier mensile), fasc. 4, 128, 2004.

(56) Sull'evoluzione della legislazione ambientale cfr. PERCHINUNNO R., *Dal tipo sociale all'atipico*, Bari, 2001, 137 e ss.

(57) Cfr. CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363.

(58) Sull'argomento cfr. PAPPAGLIOLO L., *Del fondamento giuridico della legge in difesa delle bellezze naturali*, in *La difesa delle bellezze naturali in Italia*, Roma, 1923.

(59) MILANI V., *Il paesaggio*, in *Giornale dir. amm.*, cit., 487.

(60) Sul tema cfr. CARTEI G.F., *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, 601.

(61) In tal senso, resta ancora attuale, la sentenza del Cons. Stato, Sez. VI 10 giugno 1987, n. 395, in *Giur. it.*, 1987, III, 1, 215: «La distinzione tra bellezze individue e bellezze d'insieme discende direttamente dal r.d. n.

1357 del 1940, che con norma esplicita identifica le bellezze individue nelle cose di cui ai nn. 1 e 2 dell'art. 1, legge n. 1497 del 1939 e cioè nelle cose immobili aventi carattere di bellezza naturale o di singolarità geologica, nonché nelle ville, nei giardini e nei parchi non ricadenti sotto la tutela affrontata dalla legge n. 1089 del 1939, mentre, quando il vincolo ricade su una superficie costituita una località di particolare interesse paesistico si è direttamente in presenza di una bellezza d'insieme ai sensi dell'art. 1, n. 4 stessa legge n. 1497».

(62) Sul concetto di bosco cfr. Cass. Sez. III Pen. 8 aprile 1993, in questa Riv., 1994, 45, con nota di ABRAMI A.: «Il concetto di bosco deve essere riguardato come patrimonio naturale con una propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto, di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l'aspetto estetico-paesaggistico di più immediata percezione del comune sentimento; il bosco è una realtà naturale vivente cioè qualcosa di più di una proiezione estetica».

ritenute appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato (63).

Quindi, non occorre, come al contrario per le cose di interesse artistico, il semplice o qualsivoglia carattere artistico o storico del bene, ma devono propriamente e concretamente sussistere cospicui caratteri di bellezza naturale e di singolarità geologica, poiché solo così si avrà, nei detti casi, quel pubblico interesse che, in quanto notevole, è degno di tutela (64).

Bellezze singole sono anche quelle di cui al punto *b)* dell'art. 136, e cioè le ville storiche, i giardini, i parchi che non rientrano nella tutela dell'interesse storico o artistico e che siano di non comune bellezza. Quindi non solo i puri prodotti della natura, ma anche quei complessi di bellezze naturali posti in essere dall'opera antropica in concorso con la natura.

A conferire a tali elementi la non comune bellezza, cioè l'espressione di un interesse estetico e paesistico non comune, concorrono, di conseguenza, sia il carattere e l'importanza della flora, sia l'ambiente (65).

Oltre, poi, alla detta non comune bellezza, perché essi siano soggetti alla tutela occorre che non siano già contemplati nella parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Gli ultimi punti, *c)* e *d)*, dell'art. 136, formano la seconda categoria oggetto di tutela, quella delle bellezze d'insieme, costituite sia da quei complessi di beni immobili che compongono un caratteristico aspetto avente un valore estetico e tradizionale, sia dalle bellezze considerate come «quadri» naturali.

Per l'individuazione del primo tipo di bellezza d'insieme, cioè un complesso di immobili di valore estetico e tradizionale, nota essenziale è la spontanea concordanza e fusione tra l'espressione della natura e quella del lavoro umano. È richiesto, dunque, da un lato un valore estetico, dall'altro un valore tradizionale, dove per valore estetico si intende ogni determinazione che implichi un apprezzamento soggettivo della capacità di un oggetto o di un fenomeno di soddisfare un bisogno che attiene al sentimento del bello, all'intimo spirituale di esso, e per valore tradizionale ci si riferisce ad un valore non solo limitato alla mera intuizione individuale, ma corrispondente ad una valutazione che tenga conto della storia dei luoghi, in forza della quale quel complesso acquista un più intenso contenuto espressivo ed educativo (66).

Circa il secondo tipo di bellezza d'insieme, cioè le bellezze panoramiche considerate quadri naturali, esse sono quelle che si possono godere da un punto di vista o belvedere, accessibili al pubblico, nel qual caso si deve proteggere l'uno e le altre (67). I punti di vista e i belvedere sono, infatti, beni non aventi diretto interesse paesistico, ma vengono comunque considerati come indivisibili

li accessori delle bellezze naturali nella misura in cui ne consentano la vista.

La loro protezione, quindi, è accordata dalla legge non già per l'esistenza di un intrinseco valore estetico o carattere di bellezza, ma per la loro natura funzionale, strumentale, cioè, nei riguardi delle bellezze panoramiche. La tutela di queste località si risolve in tal modo in una più intensa protezione delle bellezze panoramiche le quali vengono ad essere protette sia in sé, sia nel punto di vista o belvedere dal quale se ne gode lo spettacolo.

Deve ritenersi, tuttavia, che non possano essere assoggettati a vincolo i belvedere privati, in quanto occorre l'accessibilità ad essi da parte del pubblico.

Nei riguardi di tutte le bellezze d'insieme esaminate, l'interesse pubblico che è il presupposto della protezione, deve ricercarsi in valori meramente estetici offerti non già da una bene in sé, ma da un complesso di cose in cui alla natura può essersi congiunta l'arte, intesa questa nella sua più larga accezione, e che nel loro insieme ambientale e tradizionale possono destare sensazioni di bellezza.

Si intende chiaramente, infine, come i concetti di bellezza singola e di bellezza di insieme prescindono sempre sia dalla proprietà dei beni facenti parte di un complesso paesistico, che ovviamente appartengono a diversi soggetti, sia dalle bellezze individue che pure possono essere suddivise in diverse proprietà.

La qualificazione giuridica della cosa, ai fini della protezione, avviene attraverso il riconoscimento della bellezza naturale. Questo concetto non si presta ad essere definito giuridicamente né ad essere espresso in maniera precisa, come non è facile da definirsi la bellezza in generale, dato il suo essere riunione di forme, di contorni, di colori, che piace all'occhio (68).

Ed anche quando la nozione astratta venga riferita a cose o complessi di cose, quando cioè venga riferita ad entità concrete, permangono le possibilità di incertezza e disaccordo. Se si tiene conto delle due categorie di bellezze individue e bellezze d'insieme, ci si accorge che mentre sul significato delle prime vi è più facilità di definizione, nei riguardi delle altre vi è tanta incertezza quanta ve ne è nel concetto stesso di bellezza.

Per la giurisprudenza mentre nelle bellezze individue il pregio è caratteristica intrinseca della cosa protetta, nelle bellezze di insieme assumono, invece, l'aspetto complessivo e le reciproche relazioni degli elementi dell'insieme, alcuni dei quali possono anche non avere, isolatamente presi, valore estetico (69).

E tale incertezza è soggettiva poiché si tratta di definire una bellezza della natura la quale è di per sé un fatto estetico, che come tale può essere diversamente sentito ed apprezzato e che ai fini della tutela giuridica va colto in quello che è il gusto estetico della collettività.

(63) Indicativa, in tal senso, la sentenza del T.A.R. Veneto 5 giugno 1980, n. 506, in *Trib. amm. reg.*, 1980, I, 3145: «Le diversità morfologiche, geologiche e altimetriche dei singoli elementi compresi in una dichiarazione di "bellezza d'insieme", ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497 (art. 1, nn. 3 e 4), non esclude in via logica che dalla loro combinazione possa derivare un quadro naturale di particolare pregio suscettibile di vincolo».

(64) MENGOLI G., *Urbanistica e costruzioni edilizie nel diritto vigente*, Milano, 1968, 281.

(65) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 12 dicembre 1992, n. 1069, in *Riv. giur. edil.*, 1993, I, 346: «Ai fini della dichiarazione di particolare interesse, dal punto di vista paesaggistico, di una determinata località, l'ambiente rileva, per l'ordinamento generale, non solo come paesaggio, ma anche e soprattutto come assetto del territorio; ed in tale ambito devono ritenersi attinenti all'assetto del territorio gli interessi scientifico-naturalistici relativi alla protezione di una particolare flora e fauna, pur non afferenti all'aspetto estetico del territorio».

(66) Cfr. T.A.R. Campania, Napoli 25 marzo 1999, n. 849, in *Foro amm.*, 1999, 2655: «Premesso che, nell'attuale quadro normativo, la pianifi-

cazione ambientale è assurta al rango di strumento fondamentale, di carattere obbligatorio e non più meramente facoltativo, per la regolamentazione del territorio vincolato, il bilanciamento tra le esigenze di conservazione e le istanze di trasformazione è demandato essenzialmente alla funzione pianificatoria, in virtù della quale la tutela del paesaggio assume un carattere dinamico, avendo il piano paesistico acquisito, accanto alla tradizionale funzione di contenimento e conservazione dei pregi ambientali, una valenza gestionale e dinamica, proiettata alla valorizzazione ed al recupero dei beni protetti».

(67) Sugli strumenti di protezione delle bellezze d'insieme cfr. MILONE M., *Opportunità e ragioni dell'introduzione del piano territoriale paesistico come strumento di tutela particolare per le bellezze d'insieme*, in *Riv. giur. edil.*, 1989, II, 13.

(68) RANZOLI C., *Dizionario di scienze filosofiche*, Milano, 1952.

(69) In tal senso cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I 16 ottobre 1997, n. 1796, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 744, con nota di PRATI L., *Imposizione del vincolo ambientale e valutazione degli interessi privati*.

Ma l'incertezza è, in un certo senso, anche oggettiva quando si tratta di delimitare materialmente la bellezza naturale, di determinare, cioè, lo spazio entro il quale la bellezza naturale di un complesso di cose immobili o di un paesaggio deve essere protetta. Qui risiede la perplessità maggiore poiché l'oggetto della protezione, pur restando unitario, si amplia e si restringe in rapporto alla valutazione della bellezza di esso, dato che la bellezza naturale non è soltanto elemento di qualificazione giuridica del complesso di cose, ma è essa stessa elemento di determinazione materiale e concreta di esso.

La bellezza naturale è, quindi, nei riguardi delle bellezze d'insieme, sia elemento materiale ed ideale, sia oggetto della protezione giuridica, sia misura del complesso sul quale devono incidere le misure protettive (70).

5. - Vi sono poi dei vincoli che sono più propriamente limiti dell'attività privata, poiché per il loro oggetto sono predisposti indipendentemente dalla posizione del soggetto rispetto ai beni sui quali quelle attività si esplicano (71). Questi limiti ricorrono quando l'obbligo del *non facere* imposto dalla legge faccia carico non già al proprietario o al possessore, ma anche al semplice detentore.

Infatti, nei casi previsti dall'art. 152 del Codice del paesaggio, cioè nel caso di apertura di strade e di cave, nel caso di condotte per impianti industriali e di palificazioni nell'ambito ed in vista delle località qualificate come bellezze d'insieme dalle lettere *c)* e *d)* dell'art. 136 dello stesso Codice, ovvero in prossimità dei beni qualificati come bellezze singole a norma delle lettere *a)* e *b)* dello stesso articolo, la Regione ha la facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione tenendo in debito conto l'utilità economica del lavoro intrapreso, nell'intento di evitare pregiudizio ai luoghi protetti dal Codice stesso.

Dall'esercizio di questa facoltà possono derivare modificazioni alle normali regole che disciplinano le distanze tra fondi nell'esecuzione di opere e alle norme che condizionano talune servitù come, ad esempio, quella di acquedotto di cui all'art. 1037 c.c., per cui si richiede la dimostrazione che il passaggio richiesto sia il più conveniente ed il meno pregiudizievole per il fondo servente. Tale condizione viene meno quando sia intervenuta la prescrizione della Regione che costituisce il vincolo.

Un particolare aspetto della posizione del vincolo per la tutela delle bellezze naturali è costituito dagli effetti che quel limite può avere sulla servitù legale di distanza di cui all'art. 894 del c.c., dove si dispone che il confinante può esigere che si estirpino gli alberi e le siepi che siano piantati (o nascano spontaneamente) a distanza minore di quelle indicate dagli artt. 892 e 893 del c.c.

Quando, infatti, il vincolo colpisca uno o più alberi piantati a distanza minore di quelle prescritte, il vicino non può avvalersi della disposizione contenuta nell'art. 894 c.c. che gli consentirebbe di esigere dal proprietario degli alberi il loro abbattimento. Si tratta, dunque, di un vincolo che va ad incidere sulla utilizzazione della cosa e che impone il mantenimento di un determinato stato di

fatto (72).

Dunque, mentre dal vincolo paesaggistico ne è colpito innanzitutto il proprietario, il confinante subisce, indirettamente, il danno dipendente dal divieto di chiedere l'estirpazione degli alberi e dalla impossibilità di chiedere il risarcimento del danno stesso (73). Da ciò, tuttavia, non si può costruire il rapporto derivante dall'applicazione della legge sulle bellezze naturali come una servitù attiva per il fondo vincolato, consistente nel tenere alberi a distanze minori delle legali a carico del vicino, come sostenuto per giustificare la domanda di indennità contro il proprietario soggetto a vincolo.

È evidente, infatti, che in questo caso non si configura affatto una servitù che è un onere costituito per la utilità del fondo appartenente ad un altro proprietario, ma si tratta di un onere stabilito per l'utilità pubblica e quindi un limite della proprietà privata che si profila sotto un duplice aspetto: da un lato si ha l'obbligo del proprietario di non fare e dall'altro l'obbligo del vicino di sopportare che il proprietario non faccia quel che la legge nel caso gli chiede di fare.

È bene precisare che le norme degli strumenti urbanistici che prescrivono le distanze nelle costruzioni, sia come spazio tra le medesime, che come distacco dal confine, o in rapporto con l'altezza delle stesse, ancorché inserite in un contesto normativo volto a tutelare il paesaggio o a regolare l'assetto del territorio, conservano il carattere integrativo delle norme del codice civile perché tendono a disciplinare i rapporti di vicinato e ad assicurare in modo equo l'utilizzazione edilizia dei suoli privati, e, pertanto, la loro violazione consente al privato di ottenere la riduzione in pristino (74).

Rientra, infine, tra i limiti dell'attività privata quello previsto dall'art. 154 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per cui è in facoltà dell'amministrazione competente ordinare che nelle località di cui alle lettere *c)* e *d)* dell'art. 136, sia dato alle facciate dei fabbricati, il cui colore rechi disturbo alla bellezza d'insieme, un diverso colore che con quella si armonizzi.

In caso di inadempienza la pubblica amministrazione ha la facoltà di provvedere all'esecuzione d'ufficio.

6. - Le considerazioni formulate nei paragrafi precedenti hanno messo in risalto la qualificazione giuridica dei vincoli paesaggistici e l'individuazione del bene da sottoporre a tutela, ma non hanno sufficientemente approfondito l'aspetto della definizione dei contenuti del vincolo e la necessaria proporzionalità degli effetti sulla proprietà privata (75), nei casi in cui la norma limitatrice non delinea in modo assoluto il contenuto del vincolo ma demandi alla discrezionalità della P.A. il compito di valutarne le finalità e l'incidenza sugli altri interessi coinvolti.

Si impone, quindi, la necessità per l'interprete di discernere tra il momento della decisione di imporre il vincolo e quello, successivo, di determinarne compiutamente i contenuti e gli effetti sul potere dispositivo del proprietario del bene.

Di particolare importanza è il momento della determinazione dell'effettivo contenuto del vincolo paesaggistico

(70) CANTUCCI M., *Bellezze naturali*, in *Novissimo dig. it.*, III, Torino, 1968, 294.

(71) CANTUCCI M., *op. ult. cit.*, 295.

(72) ASCOLI A., *Effetti della dichiarazione di bellezza panoramica sulla servitù legale di distanza*, in *Riv. dir. civ.*, 1934, 610.

(73) *Contra* Cass. Sez. II Civ. 22 dicembre 1999, n. 14455, in questa Riv., 2001, 48: «Chi pianta alberi in violazione delle distanze dal confine previste dall'art. 892 c.c., non può invocare, per impedire la loro estirpazione, le leggi speciali che tutelano, nell'interesse pubbli-

co, il paesaggio e l'ambiente, perché il relativo vincolo è volto a proteggere una determinata zona nel suo complesso, non già un determinato tipo di piante, né tantomeno gli alberi, impiantati in un determinato fondo».

(74) Cass. Sez. II Civ. 30 maggio 2001, n. 7384, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1095.

(75) Sulla proporzionalità del vincolo e sulla relativa tutela giurisdizionale si segnala GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998.

e delle conseguenti limitazioni al libero esercizio della proprietà privata (come, ad esempio, l'inibizione di talune utilizzazioni del bene o il divieto di apportarne trasformazioni, ecc.): nei casi in cui il legislatore affidi alla P.A. il compito, tutt'altro che semplice, di individuare in concreto le opportune misure di tutela, queste ultime devono essere proporzionate al pubblico interesse che si intende proteggere, valutando, attraverso specifici accertamenti tecnici preliminari, anche gli interessi dei proprietari dei beni ricadenti all'interno della zona sottoposta al vincolo (76).

L'accertamento tecnico diviene, in tal modo, propedeutico non solo all'individuazione del bene da sottoporre a tutela ma anche, nei casi in cui ciò sia consentito dalla legge, determinante per la concreta definizione del vincolo in tutti i suoi aspetti (77).

Da tutto ciò emerge con chiarezza che elemento centrale dei vincoli paesaggistici, quando la norma lo consenta, è la necessaria proporzione tra il sacrificio che lo stesso vincolo arreca alla proprietà e le esigenze di tutela ambientale che giustificano l'imposizione dell'atto limitativo (78).

Il principio di proporzionalità è stato suddiviso dalla dottrina (che, tuttavia, ne riconosce una sostanziale unitarietà) in tre diversi momenti: l'idoneità, la necessità e l'adeguatezza (79). Tale principio impone all'amministrazione competente di adottare la soluzione meno gravosa per il privato, in modo da garantire il mantenimento di una relazione equilibrata tra i diritti fondamentali del singolo da un lato e gli interessi della collettività dall'altro (80).

La giurisprudenza su questo problema ha fatto proprie, in più occasioni, le istanze della dottrina, ritenendo che le limitazioni imposte al diritto di proprietà debbano essere direttamente proporzionali alle esigenze di tutela ambientale (81). L'assenza di una adeguata motivazione in ordine al principio di proporzionalità può, in tal modo, essere posta alla base di un provvedimento giurisdizionale che ritenga illegittimo un atto amministrativo che, per finalità di tutela ambientale e paesaggistica, abbia vincolato una vasta estensione di territorio senza la necessaria giustificazione del sacrificio del privato proprietario rispetto al primario valore della protezione dell'ambiente (82). In altri termini la P.A. è obbligata a salvaguardare l'interesse pubblico con il minore sacrificio dell'interesse

privato (83).

Il vincolo paesaggistico deve essere, quindi, imposto secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, muovendo da una puntuale considerazione dello stato dei luoghi e valutando comparativamente il sacrificio imposto al privato e l'interesse pubblico perseguito, in modo da giungere a scelte idonee a contemperare i due opposti interessi (84).

Da ciò che precede deriva che la pubblica amministrazione deve, nell'adottare provvedimenti a tutela di un interesse pubblico, ponderare e tenere in adeguata considerazione tutti gli interessi coinvolti, siano essi di natura pubblica o privata, eventualmente coinvolti o sacrificati dall'atto finale e indirizzare l'attività amministrativa, nei limiti del possibile, verso il coordinamento e la composizione degli interessi confliggenti (85). Qualora si trovi, poi, nella necessità di dover adottare provvedimenti lesivi dell'altrui sfera giuridica, la P.A. deve quantomeno ricercare forme e modalità, che siano tali da arrecare il minor pregiudizio possibile ai privati (86).

La necessità, da parte della P.A., di dover ponderare i diversi (e spesso contrapposti) interessi in sede di elaborazione di un vincolo paesaggistico è riconducibile alla stessa concezione della discrezionalità amministrativa (87), intesa come comparazione qualitativa e quantitativa degli interessi pubblici e privati che concorrono in una situazione sociale oggettiva, in modo che ciascuno di essi venga soddisfatto secondo il valore che l'autorità abbia nella fattispecie (88).

7. - I vincoli paesaggistici, se esaminati nel loro complesso, possono essere ricondotti a provvedimenti di accertamento complesso, poiché è possibile individuare due distinti momenti nella formazione del provvedimento limitativo: uno ricognitivo e l'altro definitorio.

Il momento ricognitivo è comune ad ogni provvedimento di natura limitativa, svolgendosi in esso l'attività di individuazione del bene da sottoporre a vincolo e la conformità delle caratteristiche di quest'ultimo con i dettami della legge. Tale momento è generalmente preceduto da accertamenti di tipo tecnico e termina con la decisione di imporre o meno il vincolo su di un determinato bene privato. La predetta decisione ha natura «vincolata» poiché la P.A., una volta accertate nel bene le peculiarità previste in astratto dalla normativa ambientale (ad es. «il

(76) Cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I 16 gennaio 1997, n. 15, in *Foro amm.*, 1997, 1722.

(77) Sul tema cfr. TULUMELLO G., *La semplificazione procedimentale applicata all'urbanistica: profili problematici delle recenti riforme legislative*, in *Giur. it.*, 2002, III, 445.

(78) GARZIA G., cit., 94.

(79) SANDULLI A., *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo generale*, a cura di CASSESE S., Milano, 2000, II, 962.

(80) GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto*, cit., 25.

(81) Tra diverse pronunzie cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I 19 luglio 1999, n. 1652, in *Riv. giur. edil.*, 1999, I, 1082: «Il potere di gestione in chiave urbanistica del territorio, che comprende tra i suoi fini anche la protezione dell'ambiente quale fattore condizionante le relative scelte, può legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegiano la qualità della vita anche in parti del territorio comprensive di beni immobili non aventi le caratteristiche intrinseche e peculiari che ne comportino livelli sovraordinati di tutela; pertanto, i limiti imposti alla proprietà attraverso destinazioni di zona che ne garantiscano la salvaguardia ambientale non devono essere valutati in sede giurisdizionale alla luce delle specifiche leggi che garantiscono la tutela del paesaggio, ma sulla base dei criteri propri della materia urbanistica, secondo i quali possono essere legittimamente stabilite limitazioni dello *jus aedificandi*, in quanto ciò è richiesto dalla funzione sociale della proprietà, con una libertà di apprezzamento limitata

solo da confini di carattere obiettivo ed improntata comunque ai criteri dell'adeguatezza e della proporzionalità».

(82) Cons. Stato, Sez. VI 30 ottobre 1985, n. 544, in *Cons. Stato*, 1985, I, 1211.

(83) In tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI 21 aprile 1999, n. 493, in *Studium juris*, 1999, 703.

(84) Cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II 20 settembre 1991, n. 1394, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3399.

(85) Sul tema cfr. GARZIA G., *Situazione e prospettive della valutazione di impatto ambientale nell'ordinamento italiano*, in *Riv. giur. urb.*, 1994, 501.

(86) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 1992, n. 132, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1994, 139, con nota di GALETTA D.U., *Discrezionalità amministrativa e principio di proporzionalità*.

(87) Sulla sindacabilità in sede giurisdizionale delle scelte discrezionali della P.A. in materia di bellezze naturali cfr. Cons. Stato, Sez. VI 22 dicembre 1993, n. 1022, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 889: «La delimitazione dei confini di una zona da sottoporre a vincolo paesaggistico quale «bellezza d'insieme», ai sensi dell'art. 1, nn. 3 e 4, l. 29 giugno 1939, n. 1497, costituisce tipica espressione di discrezionalità tecnica (e in parte amministrativa), non sindacabile in sede di giudizio di legittimità se non sotto il profilo dell'evidente arbitrarietà e illogicità della scelta operata».

(88) GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, 74.

notevole interesse pubblico»), non potrà discrezionalmente decidere se imporre o meno il vincolo, ma, viceversa, sarà obbligata ad emanare il provvedimento limitativo della proprietà privata (89).

Nel secondo momento, invece, la P.A. è chiamata a definire, nei casi consentiti dalla legge, i contenuti e gli effetti del vincolo paesaggistico, determinando in concreto le limitazioni al libero esercizio della proprietà privata, essendo, inoltre, obbligata a dare piena motivazione delle decisioni prese (90).

Pertanto, nei casi in cui il legislatore non abbia pre-stabilito il contenuto del vincolo, l'amministrazione competente sarà chiamata a bilanciare i diversi interessi privati e pubblici coinvolti, in modo tale che il sacrificio imposto alla proprietà privata sia proporzionale alle specifiche esigenze di tutela ambientale (91).

In altri termini, l'interesse pubblico deve essere realizzato imponendo il minore sacrificio alla proprietà privata (92), nel senso che la pubblica amministrazione può procedere alla compressione del diritto di proprietà quando l'interesse pubblico primario lo richieda, ma solamente nei limiti in cui ciò è richiesto per il soddisfacimento dell'interesse della collettività (93).

La P.A., quindi, è tenuta a ricercare la soluzione meno gravosa per il privato, mediante una specifica indagine tecnica che tenga conto della complessità dei diversi interessi in gioco (94).

8. - La pianificazione paesistica ha assunto con il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio un ruolo decisivo nella tutela del patrimonio ambientale, in virtù della prevalenza che oggi assume sugli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Benché non contenuti in una legge a carattere spiccatamente urbanistico, i suddetti piani paesistici possono farsi rientrare nella categoria dei piani territoriali, con cui hanno in comune la natura e le caratteristiche, ancorché ne sia diverso il fine, essendo gli uni diretti alla tutela del paesaggio, gli altri all'armonico sviluppo urbanistico dei vari centri (95).

Detto piano avrà il fine di regolare l'attività edilizia sia nelle aree in cui non sia stato imposto alcun vincolo paesistico, ma che, tuttavia, siano prossime a località su cui detto vincolo grava, sia nelle aree su cui il vincolo esiste, trasformando il divieto di costruzione in obbligo di seguire le norme del

piano paesistico affinché si abbia rispetto del «carattere» di una determinata zona di notevole interesse ambientale (96). Al contrario, però, il piano paesistico non potrà derogare ai divieti speciali imposti su singoli immobili o altre zone di rispetto, salvo le eccezioni in esse previste (97).

Il nuovo Codice non solo ha reso la pianificazione paesistica obbligatoria, ma ha anche imposto che le previsioni in esse contenute siano cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, dovendo, inoltre, considerare prevalenti tali previsioni sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici vigenti (art. 145, comma 3) (98).

L'elaborazione dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali aventi comunque valore di piano paesaggistico viene, poi, dal Codice ricondotta a principi e modalità comuni per tutte le Regioni, in modo tale da assicurare una adeguata pianificazione (99).

Le Regioni, inoltre, a norma dell'art. 135 del Codice, sono tenute a sottoporre a specifica normativa l'uso del loro territorio, approvando piani paesaggistici o piani urbanistico-territoriali attraverso cui perseguire lo scopo di tutelare e valorizzare il paesaggio (100). Tali piani dovranno, perciò, contenere specifiche previsioni di tutela per i beni paesaggistici, indicare quali trasformazioni siano rispettose del territorio e prevedere idonei strumenti di recupero per le aree danneggiate da abusivismo ed inquinamento (101).

Il successivo art. 143 prevede la ripartizione del territorio della Regione in ambiti omogenei, distinti a seconda del loro valore paesaggistico: dalle aree di elevato pregio ambientale a quelle più degradate.

Per ogni area l'amministrazione regionale dovrà individuare corrispondenti obiettivi di qualità paesistica che vanno dal mantenimento delle caratteristiche esistenti per le aree di particolare pregio, alla previsione delle linee guida dello sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i valori di tutela del territorio, sino alla programmazione di piani di recupero e riqualificazione dei luoghi più compromessi (102).

Il piano paesistico, quindi, dovrà avere un contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo e si articolerà nelle diverse fasi, così come previsto dall'art. 143, comma 3, del Codice dei beni paesaggistici: ricognizione dell'intero territorio con analisi delle caratteristiche storiche, naturali ed estetiche in modo da qualificare la zona e valutare la predisposizione di piani di valorizzazione o recupero; analisi delle dinami-

(89) GARZIA G., *op. ult. cit.*, 108.

(90) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI 20 maggio 1998, n. 784, in *Foro amm.*, 1998, 1481: «L'amministrazione pubblica, titolare del potere tecnico-discrezionale d'imposizione del vincolo indiretto sulla privata proprietà, deve dare piena motivazione in merito all'esigenza della tutela ed alla sua estensione, in rapporto all'entità del sacrificio all'interesse dei privati».

(91) Cfr. Cass. Sez. I Civ. 19 luglio 2002, n. 10542, in *Foro it.*, 2002, I, 2606: «Il sistema di protezione dei beni paesaggistici e ambientali vigente nell'ordinamento nazionale italiano, che legittima la compressione dello *ius aedificandi* ma non elimina una redditività diversa dal loro sfruttamento edilizio ed incide comunque nella valutazione ai fini della determinazione dell'indennizzo espropriativo, non contrasta con l'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, pur ispirato alla necessaria proporzionalità tra interesse pubblico perseguito e la tutela della proprietà privata, non esclude un sacrificio alla proprietà imposto per la salvaguardia di interessi paesaggistici».

(92) STELLA RICHTER P., *Contributo alla definizione della facoltà di godimento del proprietario*, in *Scritti in onore di Cassarino S.*, II, Padova, 2001, 1292.

(93) VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in MAZZAROLI L. - PERICU G. - ROMANO A. - ROVERSI MONACO F.A. - SCOCA F.G. (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2001, 1437.

(94) In tal senso cfr. PRATI L., *Imposizione del vincolo ambientale e valutazione degli interessi privati*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 751.

(95) In tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. IV 29 luglio 2003, n. 4351, in *Foro amm.*, 2003, 2204: «La legge n. 431 del 1985 ha posto i piani territoriali paesistici su un piano di assoluta equivalenza con i piani territoriali urbanistici; sicché tale riconosciuta reciproca integrazione di strumenti pianifi-

catori può dar luogo, in determinate situazioni, ad imposizioni di condizionamenti alla sottostante programmazione urbanistica, in grado di risolverli, per il loro contenuto totalmente vincolante, in veri e propri vincoli di ineditabilità, con effetti giuridici indirettamente proiettati sulle posizioni dei privati».

(96) Cfr. ASSINI N. - MUSOLINO G., *La tutela dell'ambiente attraverso i piani paesistici*, in questa Riv., 2000, 20.

(97) Cfr. Cons. Stato, Sez. II 20 maggio 1998, n. 549, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 534, con nota di MANFREDI G., *Il piano paesistico tra vincolo e autorizzazione*: «Il piano paesistico (così come, per le aree assoggettate a vincoli paesaggistici, il piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali) è, rispetto al vincolo, in posizione di sottordinazione e, rispetto all'autorizzazione paesaggistica, in posizione di sopraordinazione. Pertanto tale piano, nel dettare la specifica normativa d'uso del territorio vincolato, non può mai derogare, per porzioni di quel territorio, o per categorie di opere, alla necessità della autorizzazione paesaggistica, perché la valutazione di compatibilità che presiede all'autorizzazione costituisce l'effetto legale tipico del vincolo, ed escluderla significherebbe derogare al vincolo stesso affrancandone ambiti o interventi».

(98) D'ALESSIO D., *Obbligatoria la pianificazione locale*, cit., 131.

(99) D'ALESSIO D., *op. ult. cit.*, 131.

(100) Sul tema cfr. GUIDETTI M., *Il ruolo delle Regioni nel governo del territorio*, in *Urbanistica e appalti*, 1998, 14.

(101) In tal senso GALLIA R., *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1999, 1139.

(102) D'ALESSIO D., *op. ult. cit.*, 132.

che di trasformazione del territorio; individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesistica; definizione delle prescrizioni per la tutela e l'uso del territorio compreso nei diversi ambiti; determinazione delle misure di conservazione per le aree tutelate per legge e dei criteri per la gestione e valorizzazione delle aree soggette a vincolo in seguito a provvedimento amministrativo; individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree più compromesse e degradate; individuazione delle misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione ammessi nel contesto paesaggistico secondo uno sviluppo sostenibile delle aree interessate; individuazione di eventuali immobili o aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia per il loro interesse pubblico (103).

Attraverso tali fasi, il legislatore del Codice dei beni culturali e del paesaggio ha perseguito lo scopo di tutelare il territorio attraverso una preventiva analisi dei luoghi finalizzata alla predisposizione di mirati piani di valorizzazione e recupero.

9. - Con l'espressione «zone di rispetto» si possono complessivamente indicare tutte quelle disposizioni che limitano la libera attività edilizia in considerazione di un fine di superiore interesse pubblico, in determinate località, od aree prossime o circostanti a luoghi od opere di pubblico interesse (104).

Caratteristica di tutti questi vincoli all'attività edilizia è l'essere inquadrabili tra le limitazioni al diritto di proprietà, in quanto riguardano tutti i beni che si trovino in determinate condizioni previste dalla legge, mentre più propriamente si dicono servitù pubbliche quei rapporti che riguardano in maniera speciale un certo bene, in dipendenza di uno speciale diritto di natura reale sorto sul bene stesso a favore della pubblica amministrazione (105).

Esempi di limiti in senso stretto sono il divieto di costruire abitazioni intorno al terreno destinato ad area cimiteriale per un raggio di duecento metri, quello di costruire a distanza inferiore di tre metri dal margine della strada; esempi di servitù pubbliche sono, viceversa, l'uso pubblico di musei, di ville, il divieto di demolire, rimuovere, modificare o restaurare senza le dovute autorizzazioni beni di interesse storico o artistico.

Questi limiti di vario genere trovano la loro causa, nella maggior parte dei casi, nella vicinanza di proprietà private con proprietà demaniali o proprietà private soggette ad un pubblico uso o che adempiono genericamente ad una funzione pubblica (106).

La ragione, dunque, di queste limitazioni alla proprietà privata consiste sempre in un rapporto tra bene privato e bene demaniale che svolge, per sua natura, una funzione di pubblica utilità, o bene privato che svolge parimenti una pubblica funzione (107).

La funzione di queste zone di rispetto non è improntata ai comuni criteri urbanistici, di tutela, cioè, del regolare sviluppo degli abitati per ragioni estetiche o d'igiene, ma a diverse e varie esigenze di tutela dei beni demaniali o soggetti ad uso pubblico.

La zona di rispetto non è, quindi, dettata da esigenze urbanistiche in senso stretto, ma è una limitazione alla libera attività edilizia e privata, e naturalmente anche alla libera regolamentazione da parte degli enti pubblici dell'attività edilizia privata e pubblica attraverso i vari atti amministrativi

generali come regolamenti e piani regolatori.

Le varie zone di rispetto sono previste in diverse leggi speciali aventi ad oggetto, ad esempio, il demanio marittimo, idrico, militare, stradale, ecc.

Tra le zone di rispetto il cui oggetto è un bene che può essere sia di proprietà demaniale, sia di proprietà privata, si collocano, appunto, le zone di rispetto costituite dalle bellezze naturali.

L'art. 152 del Codice dei beni culturali stabilisce che, nel caso di aperture di strade e di cave e di condotte per impianti industriali e di palificazione nell'ambito ed in vista di bellezze d'insieme o in prossimità di bellezze singole, la Regione può prescrivere le distanze, le misure, le varianti ai progetti in corso di esecuzione, per evitare danno alle cose e ai luoghi protetti, tenendo conto, però, dell'utilità economica dell'intrapreso lavoro (108).

Come è facile notare, in questo caso la legge non attribuisce preminenza assoluta all'interesse panoramico, ed indica la necessità di conciliarlo con gli altri rilevanti interessi generali cui provvedono le opere considerate.

I divieti previsti dagli art. 152 («interventi soggetti a particolari prescrizioni») e 153 («cartelli pubblicitari») del Codice hanno dunque valore sia «nell'ambito» che «in vista» ed «in prossimità» delle bellezze naturali, e, quindi, possono classificarsi, oltre che come divieti derivanti dal carattere di bellezza naturale del bene, anche come zone di rispetto.

Poiché queste limitazioni non hanno carattere di servitù e non consistono in un diritto appartenente alla P.A. su di una cosa immobile determinata, ma consistono in una limitazione generale di tutti gli immobili, per esse non si può propriamente parlare né del momento in cui sorgono, né del momento in cui cessano di esistere; vanno invece considerate come uno stato permanente dell'immobile che si manifesta solo quando si verificano determinate situazioni di fatto ipotizzate dalla norma.

Ed è per una tale ragione che, anche in questo caso, generalmente non può aver luogo alcun pagamento d'indennità per tali limitazioni, le quali in realtà non comportano alcun sacrificio particolare delle proprietà private, potenzialmente tutte ad esse assoggettabili.

Inoltre, non vi è un atto della P.A. che diminuisca *ex novo* la facoltà connessa al diritto di proprietà o il diritto stesso, come si fa per l'espropriazione o l'imposizione di servitù pubblica, ma una disciplina generale e preventiva dello stesso tipo di quella disposta dal codice civile, ed integrativa di essa, come dimostra l'esplicito richiamo dell'art. 834 c.c., ed il comma 2 dell'art. 42 della Costituzione.

La violazione di dette norme costitutive di zone di rispetto provoca l'applicazione di sanzioni da parte della P.A. consistenti, innanzi tutto, nella riduzione in pristino dello stato dei luoghi, da parte della stessa P.A., a spese del contravventore. Tale provvedimento, oltre ad essere qualificato come una pena, è soprattutto un atto amministrativo che la P.A. ha l'obbligo di emanare per tutelare il pubblico interesse danneggiato dall'infrazione attraverso la soppressione dell'opera illecita che tale interesse lede.

Le norme sulle zone di rispetto, essendo leggi speciali, derogano le altre leggi generali (codice civile, legge urbanistica) e gli atti amministrativi generali (regolamenti edilizi, piani regolatori), oltre che per la loro specialità, anche per il fatto che quest'ultimi atti sono norme sottordinate, si intende entro l'ambito della loro applicazione. □

(103) D'ALESSIO D., *op. ult. cit.*, 132.

(104) RAGAZZINI S., *Zone di rispetto in genere e fasce di rispetto stradali*, in *Riv. giur. polizia*, 1998, 739.

(105) MENGOLI G., *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 487.

(106) MENGOLI G., *op. ult. cit.*, 488.

(107) MENGOLI G., *op. ult. cit.*, 489.

(108) Ancora attuale resta la pronunzia del Cons. Stato, Sez. VI 9

ottobre 2000, n. 5395, in questa Riv., 2001, 209: «Ai sensi dell'art. 11, l. 29 giugno 1939, n. 1497, nell'ipotesi di apertura di cava o di altra attività, nell'ambito ed in vista di località vincolate, la competente autorità regionale può prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione, le quali, tenendo conto dell'attività economica dell'intrapreso lavoro, vengano ad evitare pregiudizio alle cose e ai luoghi protetti dalla legge».

L'equo canone in agricoltura: ai limiti dell'assurdo!

di OSCAR CINQUETTI

Tutto è iniziato con l'intervento di un articolista su un giornale economico che va per la maggiore: la sentenza 5 luglio 2002, n. 318 (con cui la Corte costituzionale ha annullato la normativa sull'equo canone) avrebbe avuto effetti assai limitati posto che il tema del canone agrario in agricoltura era ormai svuotato di ogni rilevanza (1).

Si è cercato più volte di osservare su questa Rivista che l'argomento restava di estrema attualità sia sul piano economico, che sul piano strettamente giuridico e si sono proposte soluzioni interpretative atte a consentire che, in attesa di un nuovo (auspicabile) intervento del legislatore, fosse il giudice ad individuare di volta in volta il canone che rispondesse ai criteri di equità voluti dal legislatore costituzionale (2).

La giurisprudenza di merito si è per lo più adagiata sulla soluzione meno impegnativa: venuto meno il canone legale, si torna ad applicare il canone contrattuale (3)!

La Corte di cassazione, ribaltando ciò che aveva in passato costantemente riconosciuto (cioè il principio della reviviscenza delle norme precedenti, sostituite da quelle dichiarate incostituzionali), ha liquidato il tutto in modo che possiamo definire pilatesco: provveda il legislatore (4)!

Ma il legislatore non provvede: un gruppo parlamentare di minoranza della trascorsa legislatura sembrava intenzionato ad affrontare il problema, ma non aveva i

... numeri necessari; ora quel gruppo i numeri li ha, ma sono così risicati che nessuno osa provocarne la conta!

A distanza di oltre quattro anni dalla sentenza della Consulta e nel perdurante silenzio del legislatore, è giocoforza sperare in un *revirement* della magistratura.

Vediamo, dunque, di riepilogare i casi in cui l'individuazione dell'equo canone si impone tuttora in tutta la sua attualità e gravità.

Iniziamo dai casi segnalati in questa Rivista fin dal settembre 2002:

1) contratti di affitto a coltivatore diretto scaduti tra il 1992 ed il 1997 e rinnovati tacitamente;

2) contratti di affitto a non coltivatore diretto stipulati prima del 1982 e rinnovatisi per mancanza di disdetta (ai quali pure si applica, anche se con modifiche, la disciplina dell'equo canone);

3) rapporti processuali in corso in una delle fasi processuali previste, nei quali si controverta (solo o anche) in materia di canoni legali, relativamente a contratti agrari in corso o cessati;

4) contratti cessati per i quali il locatore non abbia ancora lasciato prescrivere il suo eventuale diritto al canone contrattuale.

Ed ecco i casi ulteriori (che l'esperienza quotidiana ha portato successivamente all'attenzione degli operatori del diritto):

5) contratti di mezzadria, convertiti in contratti di affitto a richiesta del concessionario ai sensi degli artt.

(1) *Il Sole 24 Ore - Guida al Diritto* del 20 luglio 2002, 56.

(2) V. nostra nota di commento alla sentenza Corte cost. 5 luglio 2002, n. 318, in questa Riv., 2002, 428. Vedansi altresì i pregevoli apporti di A. SCIAUDONE, *ivi*, 2002, 621; A. DE SIMONE, *ivi*, 2003, 94; N. RAUSEO, *ivi*, 2004,

117; A. MILETTI, in *Giur. it.*, 2006, 651.

(3) V. nostro commento a Trib. Roma 31 maggio 2003, in questa Riv., 2004, 430.

(4) Cass. 20 dicembre 2004, n. 23628, con nostra nota critica, in questa Riv., 2005, 92.

25 e seguenti della l. 3 maggio 1982, n. 203;

6) contratti atipici ricondotti all'affitto ai sensi dell'art. 27;

7) contratti di affitto forzoso previsti dall'art. 49;

8) contratti (scritti o verbali) in cui si è fatto riferimento solo al canone legale (e quindi in assenza di qualsiasi canone contrattuale).

In questi casi, non potendoci essere a monte un canone contrattuale ed in mancanza di quello legale a seguito dell'annullamento operato dalla Consulta, il canone da corrispondere resta indeterminato e indeterminabile (dove la impossibilità pratica e giuridica di dar esecuzione al rapporto di affitto).

C'è infine un nono caso, reso addirittura drammatico da una recente pronuncia della Corte di cassazione (5).

Se, come affermato in questa pronuncia, il canone legale travolto dalla dichiarazione di incostituzionalità non può essere invocato da alcuno, ne deriverebbe il diritto dei locatori a pretendere comunque i canoni contrattuali arretrati; coi soli limiti della prescrizione e dell'eventuale rilascio di quietanze liberatorie (ipotesi quest'ultima raramente verificatasi nella storia dell'equo canone).

Addirittura, i locatori, previa diffida ad adempiere entro congruo termine, potrebbero provocare la risoluzione del contratto, pur in presenza di conduttori che dal 1962 ad oggi hanno puntualmente corrisposto il canone legale!

Nei casi indicati ai punti 5, 6 e 7 si potrebbe pensare ad una incostituzionalità sopravvenuta degli artt. 25, 27 e 49, posto che, in assenza del canone legale, tali norme non risponderebbero più ai principi di ragionevolezza e determinatezza, privando i soggetti dei rapporti agrari (locatori e conduttori) di ogni possibile tutela dei loro

diritti.

Analoghe questioni di costituzionalità potrebbero essere sollevate in tutti gli altri casi che abbiamo menzionato.

Ma per sollevare una questione di costituzionalità, occorre trovare un giudice disposto a dividerla (e non è cosa facile).

Soccorre a questo punto l'insegnamento della Corte costituzionale: in presenza di più ipotesi interpretative, è ammissibile il ricorso alla Consulta solo quando nessuna di esse risulti conforme ai principi della Carta costituzionale.

Donde il dovere del giudice (di ogni giudice) di ricercare in ogni caso una soluzione interpretativa che conservi l'efficacia della legge.

E allora è giocoforza tornare alla soluzione da noi proposta, quella della reviviscenza delle norme del 1962 sull'equo canone in agricoltura (6).

La Corte costituzionale ha il compito di annullare, non quello di indicare la normativa da applicare in luogo di quella annullata; ed erra la Corte di cassazione quando vuol trarre dalla sentenza 5 luglio 2002, n. 318 della Consulta criteri interpretativi atti ad individuare la norma da applicare a seguito dell'annullamento (7).

Sperare in un sollecito *revirement* della Corte di cassazione è forse utopistico; ma potrebbero essere i giudici di merito a cogliere quegli aspetti che la Suprema Corte si rifiuta di considerare.

Questa breve nota non può che chiudersi con una amara considerazione: il potere dei *mass-media* si impone ormai anche nel campo del diritto agrario e la questione dell'equo canone in agricoltura, presentata all'origine come cosa di poco conto, sta proprio finendo nel disinteresse generale. □

(5) Cass. 28 luglio 2005, n. 15809, con nostra nota di commento, in questa Riv., 2006, 29.

(6) V. nostra nota a commento di Corte cost. 28 ottobre 2004, n. 315, in questa Riv., 2004, 683.

(7) Appunti critici sui criteri interpretativi recentemente adottati dalla Corte di cassazione si possono leggere anche nella nota di A. GRASSO, *Ancora sui miglioramenti eseguiti dall'affittuario*, in questa Riv., 2006, 447.

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 17-3-2006, n. 116 - Marini, pres.; De Siervo, est. - Regione Marche (avv. Grassi) c. Pres. Cons. ministri (Avv. gen. Stato).

Agricoltura e foreste - Colture transgeniche (OGM), biologiche e convenzionali - Definizioni e principio di coesistenza - Ricorso della Regione Marche - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale, lamentata carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Non fondatezza delle questioni. (Cost., artt. 72, 76, 77 e 117, commi 1, 3, 4 e 5; d.l. 22 novembre 2004, n. 279, artt. 1, 2; l. 28 gennaio 2005, n. 5)

Agricoltura e foreste - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica (OGM), convenzionale e biologica - Modalità di adozione delle norme quadro per la coesistenza, dei Piani di coesistenza regionali, regolamentazione delle sanzioni amministrative, istituzione di un organo consultivo statale - Ricorso della Regione Marche - Lesione della competenza legislativa della Regione - Illegittimità costituzionale. (D.l. 22 novembre 2004, n. 279, artt. 3, 4, 6, comma 1 e 7; l. 28 gennaio 2005, n. 5)

Agricoltura e foreste - Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica (OGM), convenzionale e biologica - Dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni - Norme inscindibilmente connesse con quelle ritenute illegittime - Illegittimità costituzionale in via consequenziale. (D.l. 22 novembre 2004, n. 279, artt. 5, commi 3 e 4, 6, comma 2 e 8; l. 28 gennaio 2005, n. 5)

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279, convertito, con modificazioni, nella l. 28 gennaio 2005, n. 5, censurati in riferimento agli artt. 72, 76, 77 e 117, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., dal momento che tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive, sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente» e della competenza concorrente nella materia «tutela della salute». Inoltre, rispetto alla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 Cost., deve essere considerata nel caso di specie la necessità di superare con immediatezza la situazione prodotta dalla vigenza di diverse leggi regionali che prevedevano il divieto di impiego, o limitazioni di impiego, degli OGM autorizzati dalla Comunità europea, mentre la raccomandazione 2003/556/CE muove dal presupposto che sia lecito nel diritto comunitario l'impiego nella produzione agricola di OGM purché autorizzati (1).

Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 3, 4, 6, comma 1, e 7 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279, convertito, con modificazioni, nella l. 28 gennaio 2005, n. 5. Il decreto de quo mira a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche. Negli artt. 3, 4, 7 impugnati si stabiliscono, infatti, le modalità per adottare le «norme quadro per la coesistenza», contemplando un atto statale di indefinibile natura giuridica, e si prevede lo sviluppo ulteriore di queste norme quadro mediante piani regionali di natura amministrativa: tali scelte sono lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza delle colture tran-

sgeniche con quelle convenzionali nei diversi territori regionali, molto differenziati dal punto di vista morfologico. Anche l'art. 6, comma 1, è illegittimo, poiché la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto cui compete la disciplina della materia la cui inosservanza viene sanzionata (2).

Sono costituzionalmente illegittimi gli artt. 5, commi 3 e 4, 6, comma 2, e 8 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279, convertito, con modificazioni, nella l. 28 gennaio 2005, n. 5. Le discipline dettate dagli artt. 5, commi 3 e 4, e 8, infatti, si pongono in nesso inscindibile con le norme di cui agli artt. 3, 4, 6, comma 1, e 7 del medesimo decreto legge, dichiarate incostituzionali con la presente sentenza, mentre l'art. 6, comma 2, si pone in stretto rapporto con l'art. 8, per la cui inosservanza detta sanzioni di carattere penale (3).

(Omissis)

1. - La Regione Marche ha impugnato gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), nel testo convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2005, n. 5, per violazione degli artt. 117, commi 1, 2, lett. s), 3, 4, 5 e 6, e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 9, 32, 33, 72, 76 e 77 della Costituzione.

La ricorrente afferma, anzitutto, l'«assenza palese dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza» richiesti dall'art. 77 della Costituzione, posto il carattere non vincolante della raccomandazione 2003/556/CE e la necessità, invece, sulla base della normativa comunitaria ed internazionale, di realizzare in materia forme di «consultazione e di dibattito ampio e condiviso»: da ciò la violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, con riferimento agli artt. 72, 76, 77 e 117, comma 1, della Costituzione.

Tutte le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 117, commi 2, lett. s), 3, 4 e 5 della Costituzione, con riferimento all'art. 117, comma 1, della Costituzione, poiché pregiudicherebbero interventi regionali a tutela dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale, secondo i principi di prevenzione e precauzione.

Inoltre, tutte le norme censurate violerebbero l'art. 117, comma 4, della Costituzione, giacché recherebbero una disciplina vertente nella materia «agricoltura», oggetto di potestà legislativa residuale: la minuziosa disciplina contenuta, in particolare, negli artt. 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 7 e 8 del decreto legge impugnato, sottrarrebbe in modo palese alle Regioni il controllo del settore agricolo relativo agli OGM.

La natura dettagliata di tali norme le renderebbe anche illegittime con riferimento alle materie oggetto di potestà legislativa concorrente dell'«alimentazione» e della «tutela della salute».

Né lo Stato potrebbe appellarsi ad obblighi di attuazione della normativa comunitaria al di fuori delle materie indicate dall'art. 117, comma 2, della Costituzione, se non violando anche l'art. 117, comma 5 della Costituzione.

Inoltre, premesso che la tutela dell'ambiente non potrebbe essere prerogativa esclusiva dello Stato, laddove incida su interessi di competenza regionale, le disposizioni impugnate lederebbero l'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione «anche in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s), e agli artt. 9, 32 e 33 della Costituzione».

Gli artt. 3, comma 1, 4, comma 3 bis, e 7, commi 2 e 4, del decreto legge impugnato violerebbero anche il comma 6 dell'art. 117 della Costituzione, poiché tali disposizioni disciplinerebbero

l'adozione di «atti normativi di rango sublegislativo» in una materia che è oggetto di potestà legislativa residuale della Regione. Qualora, invece, si ritenesse che tali atti abbiano carattere primario, sarebbe lesa l'art. 76 della Costituzione.

Gli artt. 5, commi 3 e 4, e 7 del decreto legge impugnato violerebbero anche gli artt. 117, comma 6, e 118 della Costituzione, poiché disciplinerebbero funzioni amministrative di spettanza regionale, in difetto dei presupposti per allocare tali competenze a livello centrale.

L'art. 6 del decreto legge impugnato, a sua volta, violerebbe il principio del parallelismo tra competenza a disciplinare una determinata materia ed introduzione di sanzioni amministrative pecuniarie vertenti sulla medesima.

Infine, illegittimamente gli artt. 3 e 4 del decreto legge impugnato imporrebbero l'adozione dei piani di coesistenza mediante «provvedimento», anziché mediante legge regionale.

2. - Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento dell'Associazione sementieri mediterranei (AS.SE.ME), dal momento che il giudizio in via principale si svolge di norma esclusivamente fra i titolari delle competenze legislative in contestazione, secondo quanto questa Corte ha già più volte affermato (fra le molte, le sentenze n. 51 del 2006, n. 383, n. 336 e n. 150 del 2005, n. 196 del 2004).

3. - Inammissibile è la censura sollevata dalla Regione ricorrente in riferimento alla mancata consultazione delle popolazioni interessate prima di adottare le norme impugnate, secondo quanto prescriverebbe la normativa comunitaria ed internazionale: anche volendosi prescindere dalla dubbia riferibilità delle disposizioni comunitarie e internazionali richiamate ai procedimenti legislativi, le Regioni non sono legittimate a far valere nei ricorsi in via principale gli ipotetici vizi nella formazione di una fonte primaria statale, se non «quando essi si risolvano in violazioni o menomazioni delle competenze» regionali (in particolare le sentenze n. 398 del 1998; fra le molte analoghe anche le sentenze n. 383 e n. 50 del 2005).

Del pari inammissibili sono le censure che la ricorrente svolge, evocando a parametro l'art. 117, comma 2, lett. s), anche in relazione agli artt. 9, 32 e 33 della Costituzione.

I suddetti parametri, secondo la ricorrente, sarebbero invocabili in forza del «diritto-dovere» della Regione «ad intervenire nel caso di inadempimento statale, a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti». Al riguardo, tuttavia, va osservato che il perimetro, entro il quale assumono rilievo gli interessi al cui perseguimento è tesa l'attività legislativa, risulta rigorosamente conformato dalle norme costituzionali attributive di competenza, sicché non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno, semmai, queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale in via principale promosso da una Regione.

Quanto agli artt. 9, 32 e 33 della Costituzione, fermo quanto appena precisato circa l'ambito entro cui interessi, principi e valori costituzionali assumono rilievo ai fini del giudizio in via principale delle leggi promosso dalle Regioni, non può che ribadirsi che queste possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale (tra le molte, sentenze n. 383 e n. 50 del 2005; n. 287 del 2004).

4. - L'esame nel merito delle questioni di costituzionalità poste alla Corte esige un previo chiarimento del quadro normativo comunitario e nazionale in tema di organismi geneticamente modificati (OGM).

4.1. - La direttiva 2001/18/CE del 12 marzo 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio) costituisce il testo normativo fondamentale, in punto sia di «immissione in commercio» di OGM (tale essendo, ai sensi dell'art. 2, comma 1, n. 2, di detta direttiva «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»),

sia di «emissione deliberata» di OGM nell'ambiente.

Tali nozioni, benché distinte e fondate su separate previsioni normative (sentenza n. 150 del 2005), sono nel loro insieme sufficientemente ampie per ricomprendervi ogni fase dell'impiego di OGM in agricoltura, una volta superate le complesse fasi di autorizzazione previste dalla medesima direttiva: tali procedure comportano una penetrante valutazione, caso per caso, degli eventuali rischi per l'ambiente e la salute umana, connessi all'immissione in commercio, ovvero anche all'emissione di ciascun OGM ai fini dell'uso agricolo.

Le originarie disposizioni in tema di coltivazione degli OGM sono state specificate dalla decisione della Commissione 2002/623/CE del 24 luglio 2002 (recante note orientative ad integrazione dell'allegato II della direttiva 2001/18/CE) che ha ulteriormente arricchito i criteri cui attenersi per la valutazione del rischio ambientale, anche con particolare ed espresso riferimento alle «pratiche agricole».

Sulla base di tali presupposti, il regolamento n. 1829/2003 del 22 settembre 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli alimenti ed ai mangimi geneticamente modificati), disciplinando con analoghe forme di tutela il regime degli alimenti geneticamente modificati, ha chiarito (art. 7, comma 5) che «l'autorizzazione concessa secondo la procedura (...) è valida in tutta la Comunità», ed ha introdotto nel corpo della direttiva 2001/18/CE l'art. 26 bis, secondo il quale «gli Stati membri possono adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti». Questa stessa disposizione si riferisce espressamente anche alla «coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali ed organiche».

Con ciò si viene a completare il quadro di tutela approntato dalla normativa comunitaria in tema di OGM a presidio dell'ambiente e della salute.

Su un piano connesso, ma distinto, la raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche) disciplina in modo espresso ed analitico la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche nell'ambito della produzione agricola, ponendo inoltre come sua esplicita premessa il principio che «nell'Unione europea non deve essere esclusa alcuna forma di agricoltura, convenzionale, biologica e che si avvale di OGM» (primo «considerando»).

Al riguardo, deve essere evidenziato che tale raccomandazione, muovendo dalla premessa secondo cui «gli aspetti ambientali e sanitari» connessi alla coltivazione di OGM sono affrontati e risolti esaustivamente alla luce del regime autorizzatorio disciplinato dalla direttiva 2001/18/CE, circoscrive espressamente il proprio campo applicativo ai soli «aspetti economici connessi alla commistione tra culture transgeniche e non transgeniche», in relazione alle «implicazioni» che l'impiego di OGM può comportare sull'organizzazione della produzione agricola (introduzione, par.1.1).

Si tratta di «orientamenti, sotto forma di raccomandazioni non vincolanti rivolte agli Stati membri», il cui campo di applicazione si estende dalla produzione agricola a livello dell'azienda al primo punto di vendita, ossia «dal seme al silo» (punto 1.5).

Il fatto che l'impiego di OGM autorizzati in agricoltura sia garantito dalla normativa comunitaria, ha trovato ulteriore conferma nella decisione 2003/653/CE della Commissione europea del 2 settembre 2003 (relativa alle disposizioni nazionali sul divieto di impiego di organismi geneticamente modificati nell'Austria superiore, notificate dalla Repubblica d'Austria a norma dell'art. 95, par. 5, del Trattato CE), con cui, ai sensi dell'art. 95 del Trattato, è stato respinto un progetto di legge del Land dell'Austria superiore, inteso a vietare in via generale sul proprio territorio l'utilizzo di OGM, al fine di proteggere i sistemi di produzione agricola tradizionali. In questa decisione si è affermato che, in presenza delle disposizioni comunitarie in materia, miranti a «ravvicinare la legislazione degli Stati membri», questi ultimi non possono impedire la coltivazione delle sementi OGM autorizzate, ma semmai eventualmente utilizzare la apposita «clausola di salvaguardia» di cui all'art. 23 della medesima direttiva, peraltro sempre in riferimento all'impiego di singoli OGM.

4.2. - Per ciò che riguarda la normativa italiana in questa materia, il d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224 (Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati), recependo la direttiva

2001/18/CE, pone un'analitica e complessa disciplina di tutela allo specifico fine di «proteggere la salute umana, animale e l'ambiente relativamente alle attività di rilascio di organismi geneticamente modificati» (art. 1, comma 1).

Con specifico riguardo all'impiego di OGM in agricoltura, l'art. 8, comma 2, lett. c), del medesimo d.lgs. n. 224 del 2003, impone che la notifica preliminare all'emissione nell'ambiente di OGM, necessaria ai fini dell'autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente, contenga la «valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, in conformità alle prescrizioni stabilite dal decreto» di cui al successivo comma 6.

È palese la strumentalità della disciplina così approntata rispetto a finalità di tutela dell'ambiente e della salute: il Ministro dell'ambiente è individuato come «autorità nazionale competente» (art. 2); presso il Ministero dell'ambiente viene costituita una «Commissione interministeriale di valutazione» (con una presenza solo minoritaria di rappresentanti regionali) (art. 6); si regolano analiticamente procedure di autorizzazione, controllo, vigilanza, sanzionate anche penalmente, e si introduce l'obbligo di risarcimento per chi provochi, in violazione delle disposizioni del decreto legislativo stesso, danni «alle acque, al suolo, al sottosuolo e ad altre risorse ambientali» che non siano eliminabili «con la bonifica ed il ripristino ambientale» (art. 36).

Il decreto interministeriale previsto dall'art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 224 del 2003 è stato adottato in data 19 gennaio 2005 (Prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare relativamente alle attività di rilascio deliberato nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione sul mercato): questo testo normativo reca dettagliate previsioni concernenti il «rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare», attribuendo ad un decreto interministeriale il potere di definire «i protocolli tecnici operativi per la gestione del rischio delle singole specie GM» (art. 1, comma 2). Al tempo stesso, alcune funzioni vengono attribuite alle Regioni e queste compongono in maggioranza il Comitato tecnico di coordinamento, che opera presso il Ministero delle politiche agricole e forestali.

In particolare, si prevede che l'emissione degli OGM nell'ambiente, per qualsiasi fine diverso dalla immissione sul mercato, debba avvenire in appositi «siti» - e cioè terreni di proprietà o gestiti «da istituti di ricerca pubblici, università, enti di sviluppo agricolo, sistema delle agenzie per la protezione dell'ambiente (APAT/ARPA), Regioni e Province autonome, enti locali» - individuati dalle Regioni interessate (art. 3).

4.3 - In tale contesto è stato approvato il testo normativo oggetto del presente giudizio e cioè il d.l. 22 novembre 2004, n. 279 (Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica), successivamente convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2005, n. 5: testo normativo che esplicitamente si dichiara attuativo della raccomandazione 2003/556/CE, al fine di disciplinare il «quadro normativo minimo per la coesistenza tra le colture transgeniche, e quelle convenzionali e biologiche» ed esclude, invece, dalla propria area di competenza le colture per fini di ricerca e sperimentazione autorizzate ai sensi del d.m. 19 gennaio 2005.

Gli artt. 1 e 2 del decreto legge impugnato muovono dalla sussistenza del principio, di derivazione comunitaria, di coesistenza tra le colture transgeniche e quelle convenzionali e biologiche, per poi articolarlo in alcune regole generali.

L'adozione delle «misure di coesistenza» necessarie per dare ulteriore attuazione a tale principio è, peraltro, affidata dall'art. 3 del decreto legge n. 279 del 2004 ad un decreto «di natura non regolamentare» del Ministro per le politiche agricole e forestali, «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, emanato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari». A questo atto è attribuito il potere di definire «le norme quadro per la coesistenza», in coerenza con le quali le Regioni approvano i propri piani di coesistenza, adottando appositi «provvedimenti» (artt. 3 e 4); questo stesso atto statale individua «le diverse tipologie di risarcimento dei danni» per inosservanza delle misure del piano di coesistenza e definisce «le modalità di accesso del conduttore agricolo danneggiato al Fondo di solidarietà nazionale»; esso disciplina inoltre le forme di utilizzo «di specifici strumenti assicurativi da parte dei conduttori agricoli» (art. 5, comma 1 *ter*) e definisce «le modalità di accesso del conduttore agricolo danneg-

giato al Fondo di solidarietà» (art. 4, comma 3 *bis*); infine, con un atto analogo si deliberano le norme sulle «modalità di controllo» (art. 7, comma 4).

In questo contesto, il piano di coesistenza è adottato con «provvedimento» di ciascuna Regione e Provincia autonoma e «contiene le regole tecniche per realizzare la coesistenza, prevedendo strumenti che garantiscono la collaborazione degli enti territoriali locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 4.1).

Fino all'adozione dei singoli piani di coesistenza, «le colture transgeniche, ad eccezione di quelle autorizzate per fini di ricerca e di sperimentazione, non sono consentite» (art. 8).

Infine l'art. 7 prevede un altro organo consultivo nazionale, il «Comitato consultivo in materia di coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche», a composizione mista e con una presenza minoritaria di esperti designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni.

5. - Alla luce del quadro normativo appena indicato è possibile affrontare il merito delle questioni poste dalla Regione ricorrente.

Infondata è anzitutto la censura relativa alla lesione dell'art. 77 della Costituzione sulla base della asserita palese carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, anche a volerla considerare ammissibile in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze regionali.

Premesso che, rispetto alla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione, il sindacato di questa Corte è circoscritto a verificare l'eventuale carattere «evidente» della loro supposta carenza (tra le molte, le sentenze n. 272 del 2005 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2003), vi è da considerare nel caso in questione la necessità di superare con immediatezza la situazione prodotta dalla vigenza di diverse leggi regionali che prescrivevano, in termini più o meno rigorosi, il divieto di impiego, ovvero l'obbligo di attenersi a particolari limitazioni di impiego, degli OGM autorizzati dalla Comunità europea, mentre la raccomandazione 2003/556/CE muove dal presupposto che sia lecito nel diritto comunitario l'impiego nella produzione agricola di OGM, purché autorizzati. Specie dopo la decisione 2003/653/CE della Commissione europea, può essere pacificamente escluso l'asserito manifesto difetto di una situazione di straordinaria necessità ed urgenza ai fini dell'adozione di un testo normativo che eliminasse o riducesse una situazione di evidente contrasto con il diritto comunitario, e consentisse di avviare, pur nel doveroso rispetto delle competenze regionali, un procedimento di attuazione del principio di coesistenza tra colture, con la celerità imposta dall'imminente approvvigionamento delle sementi per la prossima campagna di semina».

6. - Per risolvere le ulteriori questioni poste dal ricorso della Regione ricorrente, occorre confrontare il complesso quadro normativo in tema di organismi geneticamente modificati con la ripartizione delle competenze che è contenuta nel Titolo V della Costituzione.

Non vi sono dubbi che il d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224, di ricezione della direttiva 2001/18/CE, ed il d.m. 19 gennaio 2005, che ad esso ha dato attuazione, operano in un'area normativa riconducibile in via primaria alla tutela dell'ambiente, e solo in via secondaria alla tutela della salute e della ricerca scientifica. D'altronde, appare significativo del condiviso primato in materia dello Stato, pur in presenza di alcune competenze regionali, sia il riconoscimento in esse di un ruolo sostanzialmente secondario delle Regioni, sia la stessa mancata impugnativa di questi atti normativi statali da parte delle Regioni.

Diverso è l'esito del processo di individuazione della materia entro cui ricondurre la coltivazione degli organismi geneticamente modificati a fini produttivi. Il decreto legge n. 279 del 2004, oggetto di ricorso, è stato espressamente adottato «in attuazione della raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003» (art. 1), atto comunitario che disciplina l'«organizzazione della produzione agricola» per gli aspetti «economici» conseguenti all'utilizzo in agricoltura di OGM ed, invece, estraneo a profili «ambientali e sanitari». Si tratta di un atto comunitario che si inserisce in un preesistente quadro normativo vincolante, relativo alla prevenzione di potenziali pregiudizi per l'ambiente e la salute umana legati all'impiego di OGM. Inoltre, nel formulare tale raccomandazione, la Commissione europea muove dal presupposto, ormai non più controverso nel diritto comunitario, costituito dalla facoltà di impiego di OGM in agricoltura, purché autorizzati.

Per la parte, quindi, che si riferisce al principio di coesistenza

e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del decreto legge n. 279 del 2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente [art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione], nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, comma 3, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali.

Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e, dall'altro lato, dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute.

Va aggiunto che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003).

Sulla base di tali premesse, sono da ritenersi non fondate le censure rivolte avverso gli artt. 1 e 2 del decreto legge n. 279 del 2004, giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da «tutarne le peculiarità e le specificità produttive», sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», e della competenza concorrente nella materia «tutela della salute».

7. - Venendo all'esame delle questioni poste sulle ulteriori disposizioni impugnate, la Corte osserva che, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, invece la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il «nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (come si esprime la sentenza di questa Corte n. 12 del 2004). Infatti, il decreto legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del d.m. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche.

Ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del comma 4 dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente.

Tale non è tuttavia il caso degli artt. 3, 4 e 7 del decreto legge n. 279 del 2004, quali convertiti dalla legge n. 5 del 2005.

In queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le «norme quadro per la coesistenza» (art. 3), prevedendo un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste «norme quadro» tramite piani regionali di natura amministrativa (art. 4). Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per

disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo. Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7).

Tali disposizioni devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Del pari, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 6 del decreto legge n. 279 del 2004, quale convertito dalla legge n. 5 del 2005, dal momento che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia la cui inosservanza è in tal modo sanzionata (fra le molte, le sentenze n. 63 del 2006; n. 384 e n. 50 del 2005).

Quanto agli artt. 5, commi 3 e 4, ed 8, prescindendosi in questa sede dalle censure avanzate dalla ricorrente, appare sufficiente per la loro dichiarazione di illegittimità costituzionale la constatazione che le loro discipline si pongono in nesso inscindibile con le norme che questa Corte ha appena ritenuto illegittime, con particolare riferimento alle «norme quadro» statali di cui all'art. 3 del decreto legge n. 279 del 2004 ed ai piani di coesistenza regionali di cui all'art. 4 del medesimo testo normativo.

Del pari va dichiarato illegittimo l'art. 6, comma 2, recante sanzioni penali in caso di inosservanza del divieto posto dall'art. 8, a causa del suo stretto rapporto con quanto disciplinato in tale ultima disposizione.

(Omissis)

(1-3) LA COESISTENZA TRA COLTURE TRANSGENICHE E COLTURE CONVENZIONALI NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 116 DEL 17 MARZO 2006.

Nel marzo del 2005 la Regione Marche ha promosso un ricorso davanti alla Corte costituzionale in merito alla legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del d.l. 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), convertito, con modificazioni, in l. 28 gennaio 2005, n. 5.

Il ricorso della Regione Marche è stato notificato il 22 marzo 2005, depositato in cancelleria il 30 marzo 2005 ed iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2005.

La Corte ha espresso il proprio giudizio circa la legittimità costituzionale della norma contestata nella sentenza n. 116 del 17 marzo 2006 dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 6, comma 1, e 7 del decreto legge n. 279/2004, nonché la conseguente illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 3 e 4, 6, comma 2, e 8. La Corte ha dichiarato, inoltre, inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, commi 3 e 4, 6, 7 e 8 del decreto legge sollevata dalla Regione Marche in relazione agli artt. 9, 32, 33 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto legge sollevate dalla Regione Marche in relazione agli artt. 72, 76, 77, 117, commi 1, 3, 4 e 5 della Costituzione.

In realtà, il problema della coesistenza tra colture transgeniche e colture convenzionali era già stato sottoposto alla Corte costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di organismi geneticamente modificati*) e della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri, notificati il 6 febbraio e il 3 maggio 2004, depositati in cancelleria il 16 febbraio e il 12 maggio successivi ed iscritti ai nn. 21 e 54 del registro

ricorsi 2004.

Nella sentenza n. 150 del 12 aprile 2005 la Corte aveva dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle leggi contestate alla Regione Puglia e alla Regione Marche, sollevate in relazione all'art. 117, commi 1 e 2, lett. s), della Costituzione senza approfondire il problema della competenza in materia di coesistenza. La Corte, infatti, non addentrandosi nel merito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di coesistenza, si era limitata a dichiarare inammissibili le questioni di costituzionalità, sollevate dai due identici ricorsi governativi nei confronti dell'art. 2 di entrambe le leggi regionali impugnate, in conseguenza di una erronea indicazione delle norme interposte (artt. 22 e 23 della direttiva 2001/18/CE e art. 25 del d.lgs. n. 224/2003) che dovevano invece dimostrare la illegittimità costituzionale di tali disposizioni per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lett. s), della Cost.

Dunque, limitandosi al vizio formale, nella sentenza 150/2005 la Corte costituzionale aveva lasciato insolte le problematiche relative al riparto di competenza in materia di coesistenza; nella presente sentenza, invece, essa interviene proprio per dirimere ogni dubbio sull'argomento (1).

Le linee fondamentali del ricorso della Regione Marche sono due: la legittimità dell'utilizzo della decretazione d'urgenza da parte del Governo e la legittimità dei contenuti del decreto stesso. Del primo punto ci interesseremo solo in nota (2); il secondo, invece, esige che siano delineati i confini entro cui lo Stato può intervenire in materia di coesistenza senza prevaricare ambiti di competenza regionale. La Regione ricorrente ha, infatti, addotto quale motivo principale della richiesta di incostituzionalità del decreto legge in questione «la violazione dell'art. 117 della Costituzione», ovvero il riparto di competenze tra Stato e Regioni nelle materie che vengono toccate dal tema della coesistenza, quali la libertà di iniziativa economica, la tutela dell'ambiente, la tutela della salute e la disciplina dell'agricoltura (3).

In primo luogo, è necessario sottolineare che la Corte non mette in dubbio il principio di coesistenza in quanto tale, né la liceità dell'utilizzazione in agricoltura di OGM

autorizzati a livello comunitario. Infatti, la sentenza sottolinea che «la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresentano il punto di sintesi tra divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo, contenuta nell'articolo 44 Cost., e dall'altro dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale e, in particolare, recando danni sproporzionati all'ambiente ed alla salute» (4). La Corte aggiunge che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici», richiamando la propria sentenza n. 282 del 2002 (5).

La pronuncia della Corte non tocca i primi due articoli del decreto legge, che contengono le finalità del decreto e le regole per la salvaguardia del principio di coesistenza. Si ritiene, infatti, che si tratti di disposizioni che, nel dare la definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture in forma tale da tutelarne le peculiarità e le specificità produttive, sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente» [art. 117, comma 2, lett. s) Cost.] e in quella concorrente di «tutela della salute» (art. 117, comma 3, Cost.).

Vengono invece dichiarati incostituzionali i successivi articoli; infatti, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il «nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sentenza n. 12/2004) e, quindi, in tale

(1) SIRSI E., *OGM e coesistenza con le colture convenzionali*, relazione ancora inedita al Seminario AICDA, *Le biotecnologie tra regole internazionali e diritto comunitario*, organizzato dal Dipartimento di diritto privato e del lavoro italiano e comparato, nell'ambito delle lezioni di dottorato in Diritto agrario e ambientale nazionale e comunitario, Anno accademico 2005-2006, Università di Macerata, 26 maggio 2006.

(2) In merito alla legittimità dell'utilizzo da parte dello Stato della decretazione d'urgenza, la Corte costituzionale non ne ha riconosciuto l'adequazione, ritenendolo legittimo poiché lo Stato si è visto costretto ad intervenire per riportare unità ed omogeneità nazionale in materia di coesistenza, adeguando al dettato comunitario il comportamento difforme di alcune Regioni. Infatti, anche se non esiste a livello comunitario una normativa vincolante in materia di coesistenza, gli Stati sono chiamati a seguire gli orientamenti precisati nella raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003 recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche.

(3) BARONE A., *Organismi geneticamente modificati e rischi per la libertà economica: prime riflessioni sulla legge 28 gennaio 2005*, n. 5, in *Foro it.*, 2005, V, 78.

(4) Parte *Considerato in diritto*, par. 6, quinto capoverso.

(5) La sentenza Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 282 dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche del 13 novembre 2001, n. 26 (*Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psichobirurgia*), in *Giur. it.*, 2002, 2006. La Corte arriva a tale conclusione ritenendo che la disciplina della «tutela della salute» costituisca oggetto della potestà legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Tale potestà, però, si esplica nel rispetto della competenza riservata allo Stato per quanto riguarda la «determinazione dei principi fondamentali». In base alla sentenza, la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di

una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. La Corte sottolinea che ciò non significa, però, che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore. E non è sufficiente la circostanza che non si rinvenivano norme di legge statale esplicitamente volte a disciplinare l'ammissibilità delle pratiche terapeutiche in esame, o delle pratiche terapeutiche in generale, piuttosto, l'assenza di siffatte statuizioni legislative concorre a definire la portata dei principi che reggono la materia, e che, nella specie, non possono non ricollegarsi anzitutto allo stesso sistema costituzionale. Alla luce di ciò, la Corte ritiene che un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono «gli organi tecnico-scientifici» (si richiama la sentenza Corte cost. n. 185 del 26 maggio 1998, in *Foro it.*, 1998, 1713); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica. Pertanto, la Corte dichiara la legge impugnata costituzionalmente illegittima poiché l'intervento regionale contestato dal Governo non si fondava, né pretende di fondarsi, su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate da parte degli organismi competenti, ma si presentava come una scelta legislativa autonoma, dichiaratamente intesa a scopo cautelativo, in attesa di futuri accertamenti da parte dall'autorità sanitaria nazionale, e ciò, per di più, riferendosi non già a terapie «nuove» o sperimentali, bensì a pratiche conosciute e utilizzate da tempo, ancorché oggetto di considerazioni non sempre omogenee fra gli specialisti.

ambito, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., la competenza spetta alle Regioni (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004). Come si può notare, la Corte costituzionale nella sentenza in esame richiama spesso la propria sentenza n. 12 del 2004 e ne riprende i punti essenziali.

La sentenza n. 12 del 2004 ha fatto chiaramente luce sul riparto di competenze in materia di agricoltura, che nella diversificazione e nella trasversalità della materia trova non pochi problemi, dichiarando che il c.d. «nocciolo duro dell'agricoltura» è rintracciabile nella produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione (6).

In sostanza, la coltivazione di colture transgeniche per fini produttivi si trova a dover essere disciplinata su un duplice livello: da un lato, vi è la coesistenza tra le diverse forme di coltivazione, che rientra nelle materie di tutela dell'ambiente e della salute e pertanto sfocia nella competenza esclusiva e concorrente dello Stato, al quale è inoltre dato il compito di attuare ed integrare i dettami comunitari in materia; dall'altro dobbiamo considerare la coltivazione di OGM per fini produttivi, che, invece, riguardando l'essenza della materia agricoltura, compete in via residuale alle Regioni (7).

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione (8) la disciplina dell'agricoltura appartiene alla competenza normativa esclusiva delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.). Differente era la ripartizione precedente alla riforma costituzionale (sempre contenuta nell'art. 117 Cost.), dove allo Stato apparteneva una competenza onnicomprensiva e alle Regioni una competenza di dettaglio, limitata però a determinate materie tassativamente elencate. Il vecchio art. 117 Cost. comprendeva nell'elenco delle materie di competenza regionale concorrente, la materia «agricoltura e foreste». Invece, il nuovo art. 117 Cost., dopo aver, nel comma 1, equiparato la legge statale a quella regionale, procede nel comma 2 ad elencare le materie di competenza esclusiva dello Stato, quindi le materie di legislazione concorrente al comma 3, per concludere, al comma 4, che la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato spetta alle Regioni (9). Pertanto, il testo riformato dell'art. 117 permette di affermare che «l'agricoltura» appartiene alla competenza normativa delle Regioni e che da tale competenza è escluso lo Stato (10). È necessario però specificare che, nell'ipotesi di competenza concorrente, la legislazione regionale diventa una legislazione di dettaglio che deve tener conto dei principi fondamentali desumibili dalle preesistenti leggi statali, mentre nella sua competenza legislativa esclusiva la Regione è vincolata solo dai limiti della Costituzione e dagli obblighi comunitari e internazionali (11). Ulteriore elemento da considerare per una chiara ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni è la trasversalità di alcune discipline che interferiscono con la materia agricoltura. Sono, infatti, rintracciabili almeno sei materie (12), appartenenti alla competenza concorrente o esclusiva dello Stato, che possono creare margini di sovrapposizione con l'agricoltura, materia residuale di competenza generale regionale. In tale

frangente, bisogna guardare alla ragione o al fine dell'intervento statale, per verificare se vi sia intromissione statale nella materia di competenza regionale (13).

Alla luce di ciò, tornando alla sentenza in esame, la Corte conferma la legittimità delle previsioni normative statali, contenute nel decreto legge n. 279/2004, relative alla salvaguardia del principio di coesistenza con le colture tradizionali (14) e dichiara l'illegittimità delle numerose norme statali contenute nel decreto (dall'art. 3 in poi), che disciplinavano le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei differenti territori regionali, in quanto relative proprio al *nucleo* della materia agricoltura e pertanto lesive della potestà regionale (15). Ciò non toglie che la disciplina dell'agricoltura, seppur essenzialmente riferita alla materia agricoltura e, di conseguenza, di competenza delle Regioni, debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori di prodotti agricoli transgenici o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente, come nel caso della tutela della salute) (16).

In particolare, la Corte ritiene che l'art. 3, relativo all'applicazione delle misure di coesistenza, stabilendo le modalità per adottare le norme quadro per la coesistenza e prevedendo un atto statale «dall'indefinibile natura giuridica», invada un ambito riservato alla competenza residuale delle Regioni; e l'art. 4, prevedendo lo sviluppo ulteriore di queste norme quadro tramite piani regionali di coesistenza di natura amministrativa, rafforzi tale invasione. In tal modo, le scelte statali previste dal decreto legge sono, dunque, secondo la Corte, «lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo» (17).

Alla luce di ciò, i giudici costituzionali hanno dichiarato la «conseguente illegittimità» degli artt. 5, commi 3 e 4, 6, comma 2 e 8, dal momento che la regolamentazione delle sanzioni amministrative spetta al soggetto nella cui sfera di competenza rientra la disciplina della materia, vale a dire le Regioni. È, dunque, orientamento saldo della Corte che la competenza legislativa in tale ambito sia affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale; infatti, essa aveva già sottolineato, sempre nella sentenza n. 12 del 2004, che la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali.

La disciplina della coesistenza tra colture transgeniche e convenzionali, pertanto, riguarda due materie diverse per oggetti e titolarità, tra loro non sovrapponibili e tali da richiedere, per il rispetto della ripartizione di competenze contenute nella Costituzione, il concomitante ma separato

(6) Corte cost. n. 12 del 13 gennaio 2004, parte *Considerato in diritto*, par. 4, ultimo capoverso, in questa Riv. 2004, 221, con nota di COSTATO L., *Art. 117 della Costituzione, Corte costituzionale e materia agricola*.

(7) TARCHI R., *Agricoltura e ambiente*, in ROOK BASILE E. (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* (Atti del Convegno IDAIC, Siena, 25-26 novembre 2005), Milano, 2006, 101.

(8) Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione», pubblicata nella *G.U.* 24 ottobre 2001, n. 248.

(9) GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, 31.

(10) GERMANÒ A., *op. cit.*, 27.

(11) GERMANÒ A., *op. cit.*, 32.

(12) La tutela della concorrenza [art. 117, comma 2, lett. e)], la tutela dell'ambiente [art. 117, comma 2, lett. s)], l'alimentazione (art. 117, comma 3), la tutela della salute (art. 117, comma 3), il sostegno all'innovazione dei settori produttivi (art. 117, comma 3), la gestione del territorio (art. 117, comma 3). In argomento si veda la sentenza Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303.

(13) GERMANÒ A., *op. cit.*, 37.

(14) Con conseguente effetto abrogativo delle disposizioni legislative regionali incompatibili con tale salvaguardia.

(15) TARCHI R., *op. cit.*, 101.

(16) Parte *Considerato in diritto*, par. 7, secondo capoverso.

(17) Parte *Considerato in diritto*, par. 7, quarto capoverso.

intervento dello Stato e delle Regioni (18).

La Corte dà piena applicazione al criterio della separazione delle competenze legislative, in linea con la lettera dell'art. 117 Cost., consentendo di escludere sia interpretazioni estensive della materia agricoltura, tali da legittimare interventi che ricadano nella tutela dell'ambiente, sia invasioni statali della sfera regionale motivate da interessi generali non frazionabili (19). Tant'è che l'attenzione della Corte si focalizza sulla tutela dell'ambiente come materia in senso stretto e pertanto di esclusiva e integrale competenza statale (20).

Come accennato, il giudizio di legittimità costituzionale tocca anche l'art. 8 del decreto legge che contiene il divieto di coltivazione di vegetali transgenici, ad eccezione di quelli autorizzati per fini di ricerca e di sperimentazione, tanto che tale articolo viene dichiarato incostituzionale; ma il Ministro delle politiche agricole e forestali, nella sua Circolare 31 marzo 2006, in riferimento alla sentenza in epigrafe, sostiene che la Corte costituzionale non nega la legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legge e, pertanto, suggerisce alle Regioni di incentivare accordi per la gestione delle aree contigue (21). Invero, la Circolare spiega, con specifico riferimento alla c.d. moratoria contenuta nell'art. 8, che ciò che viene messo in dubbio nella sentenza in esame non è la legittimità del divieto di coltivare organismi geneticamente modificati in attesa dell'adozione dei piani di coesistenza, ma il riferimento ai provvedimenti vincolanti nelle modalità di attuazione secondo quanto disciplinato dalla legge sulla coesistenza. La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 8 è, pertanto, intesa dalla Circolare nel senso che permane il divieto di coltivare organismi geneticamente modificati, in attesa che l'esercizio della potestà regionale e provinciale provveda a disciplinare adeguatamente la materia (22). Dunque, ai sensi della Circolare, le coltivazioni transgeniche non sono consentite in Italia fino all'adozione degli strumenti normativi regionali idonei a garantire la coesistenza tra colture convenzionali, biologiche e transgeniche e alla individuazione delle soluzioni adeguate tra le Regioni confinanti per la gestione della coesistenza delle aree contigue. Sicché, ai sensi della Circolare, il mancato rispetto del divieto di coltivare OGM comporta l'applicazione della sanzione di cui all'art. 1 comma 5 del d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212 (Commercializzazione dei prodotti sementieri, catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli) (23). Pertanto, la Cir-

colare conferma nettamente la moratoria del divieto delle coltivazioni OGM fino all'entrata in vigore di leggi o piani regionali sulla coesistenza e degli altri provvedimenti amministrativi previsti dal d.lgs. n. 212/2001 (24).

Da questo punto di vista è interessante sottolineare come alcune Regioni si siano già organizzate per sopprimere al vuoto normativo creatosi in seguito alla soppressione della norma transitoria (art. 8) del decreto legge n. 279/2004. Ad esempio, la Giunta regionale del Piemonte ha recentemente approvato il nuovo disegno di legge, elaborato dall'Assessorato all'agricoltura, per dare attuazione agli artt. 1 e 2 del decreto legge n. 279/2004 e per regolare sul territorio piemontese la coesistenza tra le forme di coltivazione transgenica, convenzionale e biologica. Il nuovo disegno di legge contiene una norma transitoria che vieta la coltivazione di piante transgeniche fino alla realizzazione di uno specifico piano regionale di coesistenza che raccoglierà tutte le regole tecniche, le condizioni e le modalità per assicurare il rispetto della coesistenza e che garantirà un continuo monitoraggio e controllo (25).

Per completare l'analisi del problema della coesistenza è opportuno accennare al contenuto delle «Conclusioni del Consiglio» sulla coesistenza delle coltivazioni transgeniche con quelle convenzionali e biologiche approvate dal Consiglio dei ministri dell'agricoltura dell'UE il 22 maggio 2006. Il Consiglio invita la Commissione ad esplorare le soluzioni praticabili, in conformità con la normativa UE, per le zone dove la struttura agricola e le condizioni delle aziende sono tali da rendere difficile da realizzare la coesistenza per determinate colture. L'attenzione per il problema della struttura aziendale ci porta a ricordare il caso dell'Austria Superiore (26). Il Land austriaco Oberösterreich nel 2003 tentò di approvare una legislazione volta alla tutela dell'agricoltura biologica e convenzionale, fortemente restrittiva nei confronti degli OGM. Il progetto di legge si poneva in aperto contrasto con la direttiva 2001/18, prevedendo il divieto di utilizzo di OGM e delle stesse sementi gm, ritenendo ammissibile solo una soglia di tolleranza dello 0,1 per cento. Infatti, in considerazione delle strutture delle imprese biologiche dislocate nella zona, si riteneva che l'assenza di coltivazioni transgeniche fosse l'unico modo per poter garantire e tutelare la produzione convenzionale e biologica (27). Tale proposta era stata notificata dall'Austria Superiore alla Commissione nel marzo 2003 sulla base della procedura prevista dall'art. 95, par.

(18) TARCHI R., *op. cit.*, 101.

(19) TARCHI R., *op. cit.*, 102.

(20) In tal senso si sostiene che recentemente la giurisprudenza costituzionale mostra una sempre maggiore propensione a ridurre i possibili spazi di intervento legislativo delle Regioni in materia ambientale. Per approfondimenti si richiama: ARCONZO G., *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in ZANON N., CONCARO A. (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 181.

(21) SIRSI E., *op. cit.*

(22) Circolare Ministero politiche agricole e forestali del 31 marzo 2006, par. 2.

(23) Art. 1, comma 5 del d.lgs. 24 aprile 2001, n. 212 (*Commercializzazione dei prodotti sementieri, catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole e relativi controlli*): «5. Chi mette in coltura prodotti sementieri di varietà geneticamente modificate senza l'autorizzazione di cui al comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a tre anni o dell'ammenda fino a 100 milioni di lire. La stessa sanzione si applica in caso di revoca o sospensione dell'autorizzazione».

(24) Circolare Ministero politiche agricole e forestali del 31 marzo 2006, par. 5.

(25) *Verso una legge regionale sugli OGM*, in *Quaderni della Regione Piemonte - Agricoltura*, 2006, n. 51, 23.

(26) Il problema della coesistenza tra colture convenzionali e transgeniche è approdato anche negli Stati Uniti d'America che fin dall'inizio avevano adottato nei confronti degli ogm una approccio di «equivalenza sostanziale». È notizia di questi giorni che il Consiglio della Contea di Santa Cruz (California) ha approvato una moratoria sulla coltivazione di piante transgeniche nel proprio territorio. La decisione è la risposta a misure federali e nazionali ritenute inadeguate, test di sicurezza e conoscenze sull'impatto ambientale considerati insufficienti, al cospetto di rischi di contaminazione che invece si attestano su livelli elevati. Tale contea si affianca a quelle di Marin, Trinity e Mendicino, sempre nella California, che fin dal 2004 hanno adottato analoghe disposizioni. Il *Report on Genetically Engineered Food Crops in Santa Cruz County* è scaricabile dal sito della *Santa Cruz County Health Services Agency* <http://www.santacruzhealth.org/ge/pdfs/GESubcomRpt.pdf>. In argomento si veda: BENOZZO M., *Stati Uniti d'America e biotecnologie in agricoltura: un nuovo approccio al problema*, in *Agricoltura, istituzioni e mercati*, 2004, I, 129.

(27) VALLETTA M., *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano, 2005, 288-289.

5, e par. 6 Trattato CE (28). Nonostante le argomentazioni austriache, la Commissione europea, sostenuta dall'*European Food Safety Agency*, nella decisione 2003/653/CE (29) del 2 settembre 2003 ha respinto le disposizioni dell'Alta Austria sul divieto di utilizzo di OGM, ritenendo che non vi fosse la presenza di criteri che giustificassero l'utilizzo della procedura adottata (30), ossia l'esistenza di nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico del Land, insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione.

Inoltre, nelle sue Conclusioni il Consiglio invita la Commissione a rafforzare la ricerca europea sulla coesistenza per colmare le attuali lacune di conoscenza e a mettere a disposizione degli Stati membri i risultati delle ricerche disponibili nonché a studiare i diversi sistemi nazionali per la responsabilità civile (31), in particolare per quanto riguarda la loro applicazione nel caso di danni economici dalla contaminazione di OGM nei raccolti non-OGM, compresi i casi transfrontalieri.

Le indicazioni del Consiglio UE ci portano a sottolineare la centralità del tema delle dimensioni delle aziende agricole in materia di colture transgeniche. Infatti, tale argomentazione è spesso posta a motivazione della chiusura nei confronti delle coltivazioni geneticamente modificate in Paesi con determinate caratteristiche morfologiche ed aziendali (32). A tal proposito, se non vi è dubbio che la coesistenza vada gestita su ampia scala, questa non può equivalere alla dimensione amministrativa regionale, proposta dal decreto legge dichiarato incostituzionale dalla sentenza in commento (33). L'argomento è delicato e di difficile soluzione, tant'è che la Commissione stessa utilizza in materia un provvedimento non vincolante: la Raccomandazione del 23 luglio 2003 recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche, la quale al punto 2.1.5 suggerisce di dare la precedenza alle misure di gestione specifiche per le aziende agricole e alle misure di coordinamento tra le aziende limitrofe, e al punto 2.1.7 invita gli Stati membri a creare dispositivi per favorire il coordinamento degli accordi volontari tra

aziende limitrofe, proponendo come principio generale per la coesistenza la responsabilità degli operatori che introducono colture transgeniche di attuare misure di gestione aziendale per limitare il flusso genico, specificando che gli agricoltori che nella loro azienda si dedicano alle colture geneticamente modificate devono comunicare la loro intenzione alle aziende limitrofe (34).

Pertanto, ogni Stato è chiamato ad individuare strumenti giuridici che garantiscano la possibilità di scegliere l'agricoltura transgenica, ma anche quella di proseguire con l'agricoltura convenzionale e biologica, ossia a trovare il modo, a valle, di risarcire un eventuale danno da inquinamento genetico, ma anche, a monte, individuare le regole ed i limiti che rendono possibile l'introduzione delle colture transgeniche in un'ottica di conservazione e garanzia dell'agricoltura tradizionale (35).

In particolare, la prevalenza nel contesto italiano di aziende agricole di piccole o medie dimensioni, ci porta a prendere in considerazione la rilevanza che dovrebbe assumere in tema di coesistenza la vocazione produttiva del territorio. In modo tale che dove, ad esempio, le forme di produzione biologica rivestono un ruolo primario nel tessuto economico e tradizionale del territorio, la loro conservazione possa essere intesa come prioritaria rispetto all'introduzione di altre forme di coltivazione. In tale accezione potrebbe essere letto l'art. 2, comma 2 *bis* della legge n. 5/2005, che come già detto non è stato toccato dalla sentenza in esame, in base al quale l'introduzione di colture transgeniche deve avvenire senza alcun pregiudizio per le attività agricole preesistenti e senza comportare per esse l'obbligo di modificare o adeguare le normali tecniche di coltivazione e allevamento (36).

Di fronte alle dimensioni dell'Italia e alla struttura delle proprie aziende agricole il confinamento delle colture transgeniche diviene, pertanto, un obiettivo prioritario anche se di difficile raggiungimento, al fine dell'ottenimento di un prodotto che abbia la caratteristica economica di una maggiore produttività, ma non fornisca ancora certezza scientifica circa la sicurezza per la salute e per l'ambiente.

Priscilla Altilli

(28) Art. 95, commi 5 e 6 del Trattato CE: «5. Inoltre, fatto salvo il par. 4, allorché, dopo l'adozione da parte del Consiglio o della Commissione di una misura di armonizzazione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema specifico a detto Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni previste alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse. 6. La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno. In mancanza di decisione della Commissione entro detto periodo, le disposizioni nazionali di cui ai paragrafi 4 e 5 sono considerate approvate. Se giustificato dalla complessità della questione e in assenza di pericolo per la salute umana, la Commissione può notificare allo Stato membro interessato che il periodo di cui al presente paragrafo può essere prolungato per un ulteriore periodo di massimo sei mesi».

(29) Notificata all'Austria con il numero, C (2003)3117.

(30) SIRSI E., *Rilevi metodologici per lo studio del problema della «coesistenza» fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, in *Regole dell'agricoltura - Regole del cibo. Produzione agricola, sicu-*

rezza alimentare e tutela del consumatore, Atti del Convegno, Pisa, 7-8 luglio 2005, 214.

(31) Per approfondire i risvolti della responsabilità civile in questo ambito si veda: GERMANÒ A., ROOK BASILE E., *Agricoltura e scienza. Biotecnologia, diritti proprietari ed ambiente: verso un nuovo ordinamento giuridico. Le propagazioni da coltivazioni di vegetali geneticamente modificati nei campi vicini e nell'ambiente*, in GERMANÒ A. (a cura di), *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica. Studi di diritto italiano e straniero*, Milano, 2002, 3; GERMANÒ A., *Biotecnologie in agricoltura*, in *IV Digesto/civ.*, Aggiornamento, tomo I, Torino, 2003, 182; ROOK BASILE E., *Biotecnologie, diritti proprietari e ambiente*, in ROOK BASILE E., MASSART A. e GERMANÒ A. (a cura di), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Milano, 2003, 395; POLETTI D., *La responsabilità per i danni di contaminazione genetica della produzione agricola*, in *Regole dell'agricoltura - Regole del cibo. Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, cit., 275; VALLETTA M., *op. cit.*, 293.

(32) IACOPONI L., *Analisi economica della ruralità, in Agricoltura e ruralità, I Georgofili. Quaderni*, VII, 1997.

(33) RUSSO L., intervento al Seminario AICDA, *Le biotecnologie tra regole internazionali e diritto comunitario*, cit.

(34) GERMANÒ A., *Sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e coltivazioni convenzionali: profili giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 371.

(35) GERMANÒ A., *op.ult. cit.*, 416.

(36) GERMANÒ A., *op.ult. cit.*, 417.

Cass. Sez. III Civ. - 4-7-2006, n. 15277 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Golia, P.M. (diff.) - Cianchella (avv. Rossi) c. Zangari (avv. Antinucci). (Cassa con rinvio App. Roma, Sez. spec. agr. 3 luglio 2002)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Stipulazione del relativo contratto - Accertamento del giudice di merito - Determinazione del canone pattuito - Essenzialità.
(C.p.c., artt. 113, 115, 116; c.c., artt. 1321, 1325 e 1362)

Il giudice di merito per decretare l'avvenuta stipulazione di un contratto di affitto agrario, oltre all'accertamento degli altri requisiti essenziali della specifica convenzione, non può prescindere dall'acclarare altresì la sussistenza di un accordo sul corrispettivo, in denaro od in utilità di altra natura (1).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Viterbo notificato in data 23-25 luglio 1996 Cianchella Ida, esponendo di essere comodataria di un fondo rustico di proprietà della società Veglia s.r.l., sito in agro di Sutri e Nepi, esteso oltre 60 ettari, e di avere venduto a Zangari Michele le erbe per il pascolo retraibile dal fondo suddetto per il periodo dal 1° novembre 1993 al 30 giugno 1994 e successivamente per l'anno 1994-95, chiedeva il rilascio di tale fondo, con condanna dello Zangari al risarcimento dei danni per il ritardo nel rilascio.

Instauratosi il contraddittorio, lo Zangari resisteva alla domanda e svolgeva a sua volta domanda riconvenzionale di accertamento e declaratoria della sussistenza di rapporto di affitto a far data dal 1° luglio 1994 e domanda di indennizzo per miglioramenti apportati al fondo.

Lo stesso Zangari Michele proponeva, poi, con separato ricorso del 17 gennaio 1998, autonomo giudizio per il riconoscimento della sussistenza di un contratto di affitto agrario avente durata dal 1° luglio 1994 al 30 giugno 2009.

I giudizi venivano riuniti.

Con sentenza del 25 gennaio 2001 il Tribunale di Viterbo, Sezione specializzata agraria accertava che il contratto di vendita di erbe intervenuto tra le parti era scaduto il 30 giugno 1995 e che, di conseguenza, il fondo agricolo in questione era stato detenuto senza titolo dallo Zangari, che condannava al rilascio nonché al risarcimento dei danni liquidati in lire 215 milioni, oltre interessi legali.

Proposto da Zangari Michele appello, cui resisteva Cianchella Ida, la Corte d'appello di Roma, Sezione specializzata agraria, con sentenza del 5 luglio 2002, in accoglimento del gravame, dichiarava l'esistenza di un contratto agrario tra le parti a partire dal 1° luglio 1994, e pertanto respingeva le domande proposte dalla Cianchella.

Avverso questa sentenza Cianchella Ida ha proposto ricorso per cassazione in base a tre motivi. Ha resistito Zangari Michele con controricorso. Le parti hanno anche presentato memoria.

DIRITTO. - Con il primo motivo, denunciando violazione degli artt. 113, 115, 116 c.p.c. e falsa applicazione degli artt. 1321, 1325, 1362 e ss. c.c., la ricorrente lamenta che la Corte d'appello di Roma, Sezione specializzata agraria ha costruito un rapporto di affitto - in luogo di quello di vendita di erbe - attraverso una interpretazione dei fatti e delle circostanze emerse che viola i principi ermeneutici in tema di formazione e di interpretazione del contratto.

Con il secondo motivo, impostato sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 56, legge n. 203/1982, la ricorrente censura la sentenza impugnata rilevando che l'uso di talune attrezzature e dell'energia elettrica in dotazione del fondo per la mungitura ed altre attività - quali elementi assunti nella specie a sostegno del ritenuto rapporto di affitto - non snaturano la vendita d'erbe.

Con il terzo motivo, lamentando violazione e falsa applicazione degli artt. 1571 c.c., 5, legge 2031/1982, 4, legge n. 11/1971, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., la ricorrente deduce l'errore della sentenza impugnata in ordine al punto del corrispettivo - canone del contratto di affitto.

I motivi, che sono esposti nell'insieme perché tra loro interdipendenti ai fini della decisione, sono fondati per quanto di seguito si espone.

Ha affermato la Corte d'appello che «esulano da questa fase accertare il canone pattuito ed eventuali inadempimenti dello Zangari».

L'affermazione non può condividersi, giacché non può consi-

derarsi dimostrata l'esistenza di un contratto di affitto senza che in alcun modo risulti se e in che misura sia stato pattuito un canone.

È, pertanto, errato statuire che esulino dagli accertamenti di fatto relativi alla formazione di un contratto di affitto quelli inerenti l'esistenza e la conclusione di un accordo sulla base di un canone.

Nè, al riguardo, può darsi per acquisito, come vorrebbe parte controricorrente, che «la Corte d'appello aveva prima accertato la stipula di due contratti per uguale corrispettivo», poiché, per un verso, la Corte territoriale non fornisce comunque una tale motivazione sul punto e, per altro verso, il corrispettivo del primo contratto (ancorché non possa escludersi, in linea di principio, che il canone possa essere di importo identico) è da mettere in relazione con la «vendita di erba già seminata e cresciuta, con la possibilità di utilizzare tale erba entro il 30 giugno 1994» (che, come specifica la sentenza impugnata, nel contratto di vendita di erbe è «fissato in rapporto immediato e diretto con il quantitativo del prodotto ceduto, comunque delimitato, sia nell'entità speciale della coltura che il rapporto alla durata dell'apprensione»).

Se è vero, poi, che, come sostiene lo Zangari, i «due contratti», secondo la Cianchella, «avevano uguale contenuto, compreso il corrispettivo in lire 20 milioni all'anno», per cui un canone per l'annata 1994/95 fu convenuto e precisato, è ancor vero che, allo stato, in mancanza cioè di qualsiasi esplicitazione, detto corrispettivo per la data annata appare riferibile, secondo l'intendimento logico dell'odierna ricorrente, alla vendita di erba, sulla scorta di quanto svolto in ricorso, ossia che «all'inizio dell'annata agraria 1994/95 (...) la Cianchella e lo Zangari riproposero, tal quale, il rapporto di vendita d'erbe senza ricorrere ad una nuova stipulazione scritta dell'accordo».

Proprio per tutto questo è da escludere, infine, che, come pure vuole il controricorrente, «l'intera frase (quella esaminata cioè «esulano da questa fase accertare ecc.»), letta obiettivamente, collega il canone con il suo mancato pagamento», essa esprimendo peraltro concetti e situazioni differenti.

Il ricorso, va, quindi, accolto nei limiti e per quanto sopra esposto.

La sentenza impugnata va conseguentemente cassata in relazione con rinvio, anche in ordine alle spese del presente giudizio, alla stessa Sezione specializzata agraria della Corte d'appello di Roma, in diversa composizione.

(Omissis)

(1) NON V'È AFFITTO SE NON V'È CORRISPETTIVO.

La Suprema Corte, chiamata a valutare la correttezza della qualificazione giuridica della natura e del contenuto d'un contratto di concessione in godimento di un fondo rustico, potendo essere, alternativamente, affitto agrario piuttosto che comodato di cosa fruttifera, ha statuito che il giudice di merito - cui compete istituzionalmente l'interpretazione e la successiva qualificazione giuridica del contenuto dei contratti dedotti in causa - non possa reputare sussistere affitto agrario, se non dopo aver altresì accertato positivamente (la sussistenza) dell'accordo pattizio in ordine alla retribuzione della prestazione del concedente. Costi opinando, la Cassazione sancisce che, il giudice di merito, ove sia chiamato a decidere se un atto di concessione di un fondo rustico sia inquadrabile entro l'alveo dell'affitto piuttosto che del comodato od altro contratto di conferimento d'una *res frugifera*, non possa prescindere, nella propria valutazione, dall'accertare necessariamente come le parti abbiano disciplinato l'eventuale prestazione gravante sul concessionario in favore del concedente.

Con questa decisione la Corte esprime un principio di diritto parzialmente confliggente con l'orientamento giurisprudenziale che reputa che il giudice di merito possa qualificare affitto agrario, la concessione negoziale d'un fondo rustico anche solamente avvalendosi, in sede di acclaramento, di presunzioni circa la concreta regolazione della sfera patrimoniale (Cfr., Cass. 2 agosto 1997, n. 7177, in questa Riv., 1998, 478, con nota

di A. ORLANDO, *Costituzione, qualificazione ed accertamento del rapporto agrario*), ovvero anche laddove la convenzione pattizia difetti d'una precisa puntualizzazione delle modalità di stipulazione del contratto e del preciso ammontare del canone (cfr., Cass. 18 febbraio 2000, n. 1872, in questa Riv., 2000, 387); opinandosi sostanzialmente che per l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di affitto agrario sia sufficiente l'esistenza (e la prova) dell'intervenuto *consensus in idem placitum* tra le parti sulla circostanza che una di esse abbia, per fini agricoli, ricevuto in godimento un fondo, del quale l'altra abbia, viceversa, la disponibilità, e non anche necessaria la dimostrazione di ulteriori circostanze negoziali, essendo il contenuto del contratto (*id est* corrispettivo spettante al concedente, obblighi e diritti delle parti, durata del rapporto, ecc.) rigorosamente predeterminato dalla normativa vigente con disposizioni inderogabili.

La particolarità della presente pronuncia consiste precipuamente nel prevedere che il giudice di merito, sia pure sommariamente, accerti positivamente la sussistenza d'un concreto accordo regolante la prestazione del concessionario piuttosto che solamente la patrimonialità delle due prestazioni in maniera inconciliabile con la gratuità del comodato, comportando la costituzione di un'impresa agricola (Cass. 20 agosto 2003, n. 12216, in questa Riv., 2004, 90, con nota di ORLANDO). L'orientamento prevalente, infatti, non richiede che il giudice di merito, con efficacia di giudicato, analizzi e valuti compiutamente il regolamento dei contrapposti interessi, di guisa da valutare concretamente se all'offerta della messa a disposizione del fondo rustico fruttifero, riscontri la contestuale offerta di retribuire l'altrui prestazione in maniera stabile, certa e periodica. In questo minimo, ma basilare aspetto, sicuramente diverge il principio di diritto sotteso nella massima in annotazione rispetto alla teoria delineata dalla dominante giurisprudenza.

La pronuncia in annotazione, pertanto, va oltre le «conclusioni» cui perviene il consolidato orientamento giurisprudenziale, richiedendo un qualcosa d'altro, stabilendo e prevedendo l'obbligatorietà che il giudice di merito accerti puntualmente l'accordo «anche» in ordine alla prestazione gravante sul concessionario. Stabilendosi, così, che per qualificare una convenzione, con la quale si conceda il godimento di un fondo rustico in affitto, sia necessario, altresì accertare la sussistenza dell'accordo pattizio in ordine al secondo elemento essenziale del contratto d'affitto agrario (motivo di assoluta divergenza rispetto a tutte le altre figure negoziali di concessione d'un fondo rustico) e cioè l'obbligo di pagare un corrispettivo in denaro od in utilità di altra natura. È innegabile che questa teoria sia ed appaia quella più coerente con la fenomenologia normativa del contratto d'affitto agrario. Il quale, come è noto, è un contratto bilaterale, oneroso e commutativo (sul punto, dottrina e giurisprudenza unanime), dal quale sorgono, cioè, a favore delle parti diritti personali e trasmissibili, rispettivamente al godimento, con facoltà di percezione dei frutti della cosa affittata (diritto del conduttore) e, dall'altra parte con il pagamento del prezzo e/o corrispettivo (diritto del locatore). Ed invero, la presenza di una concessione di fondi rustici non depone di per sé per l'agrarietà del contratto, dovendo piuttosto verificarsi in concreto che il contratto sia strumento di scambio del godimento del bene terra a fini produttivi (cfr., ALESSI R. - PISCIOTTA G., *I contratti agrari*, Milano, 2002, 71). Specie considerando che la giurisprudenza addirittura non esclude affatto che l'oggetto del comodato modale possa essere una *res frugifera* (ad esempio, un fondo rustico) e che, allo schema tipico del contratto, possa aggiungersi oltre al tipico obbligo di custodia quello di gestione (cfr. Cass. 7 luglio 2003, n. 10684, in *Giust. civ.* Mass., 2004, 1031; in ultimo, Cass. 4 novembre 2005, n. 21389, inedita). Nel caso dell'affitto agrario l'onerosità attiene propriamente al momento formativo e genetico del contratto: il locatore (concedente) si assoggetta all'obbligo di assicurare al conduttore (concessionario) il godimento del fondo rustico, in quanto quest'ultimo si obblighi al pagamento del canone locatizio e viceversa, il conduttore si assoggetta al pagamento del

canone, in quanto, nei propri confronti e per parte del locatore, sorge l'obbligo col quale questi dovrà fargli godere il fondo rustico. In sostanza, parafrasando la migliore dottrina, sia pure datata (PARLAGRECO A., *Il canone locatizio nel contratto di affitto agrario*, Milano, 1963, 3), ciascheduna parte si impegna ad assicurare, all'altra parte ed a proprio carico, una attribuzione patrimoniale proporzionata. La reciproca concessione di benefici tra le due parti è carattere essenziale dell'affitto che è, ripetesì, un contratto di scambio. In siffatto congegno causale, ove le reciproche prestazioni sono interdipendenti, essendo l'una (dazione in godimento del terreno) causa dell'altra (pagamento del prezzo e/o corrispettivo), generalmente si esclude la figura giuridica del comodato modale, la cui causa resta l'attribuzione a titolo gratuito del godimento del bene, posto che il previsto onere non può mai integrare un corrispettivo di quel godimento, ma ne delimita solo l'estensione e le modalità. Interpretazione che, ovviamente, trova il favore della giurisprudenza che opina l'affitto agrario essere un contratto sinallagmatico a prestazioni corrispettive, costituite dal trasferimento della facoltà di godimento del fondo rustico dietro il «necessario» pagamento del prezzo (fra le altre, Cass. 7 luglio 2003, n. 10684, cit.; Cass. 17 maggio 1990, n. 4281, cit.; Cass. 1° dicembre 1987, n. 8936, in *Giur. agr. it.*, 1988, 161). In tema di rapporti agrari, infatti, uno degli elementi essenziali del contratto di affitto di fondo rustico – di natura commutativa, la cui causa è la costituzione di un'impresa agricola su fondo altrui – è il corrispettivo, in danaro o in utilità di altra natura. Esso deve risultare periodico, certo o almeno determinabile, di norma correlato al valore di godimento del bene per realizzare una tendenziale equivalenza tra le due prestazioni, ed avere carattere anche di obbligatorietà, in quanto deve trovare causa nell'adempimento di un obbligo dell'affittuario e fonte nel contratto di affitto. Ne consegue, che il mero, eventuale pagamento di taluni oneri attinenti al fondo e di alcune spese accessorie, non costituendo lo scopo e l'oggetto del contratto, non valgono a qualificare il rapporto giuridico quale contratto di affitto, mentre, non assumendo natura sinallagmatica, sono elementi compatibili con il contratto di comodato (modale), che trova la sua causa nel rapporto di condiscendenza e di fiducia tra i contraenti e non vede tra i suoi effetti inderogabili l'esclusivo vantaggio del comodatario (Cass. 7 luglio 2003, n. 10684, cit.). Specie considerando che il comodato non può essere qualificato come contratto agrario, anche se ha ad oggetto un fondo rustico, essendo inidoneo per la sua natura essenzialmente precaria a realizzare la funzione tipica dei contratti agrari di consentire, con carattere di stabilità, la costituzione di una impresa agraria su fondi altrui, (Cass. 29 settembre 1995, n. 10273, in questa Riv., 1996, 525). È vieppiù nota che l'obbligazione gravante sul concessionario diverge sensibilmente nelle due figure negoziali, atteso che, come insegna la giurisprudenza dominante, la causa, nel contratto d'affitto, intesa come funzione economico sociale perseguita dalla predetta figura negoziale, è quella di consentire al concedente di costituire un'impresa agraria su fondo del concessionario, il quale, in cambio, riceve ed ottiene una prestazione, patrimonialmente valutabile (Cass. 20 agosto 2003, n. 12216, cit.).

Tenendo, altresì, presente che, a ben vedere, incentrando l'analisi interpretativa e qualificatoria sia sull'oggetto del contratto d'affitto (il fondo rustico) che sulla prestazione offerta in cambio del godimento del bene fruttifero, questa decisione consente di valutare e sindacare, anche in sede di giudizio di legittimità, la correttezza dell'ermeneutica del giudice di merito. Offrendo così un valido ed indispensabile strumento per «risolvere» le numerose fattispecie di confine, rappresentate, fra l'altro, da contratti di comodato modali simulati perché stipulati per aggirare le clausole vincolanti della legislazione della riforma agraria.

Ivan Cimatti

Cass. Sez. Lav. - 21-2-2006, n. 3716 - De Luca, pres.; Celentano, est.; Patrone, P.M. (conf.) - Plattner (avv. Traversa ed altri) c. INPS (avv. Pulli ed altri). (*Conferma App. Bolzano 24 febbraio 2003*)

Previdenza sociale - Obbligo contributivo - Beneficio contributivo ex art. 18 della legge n. 97 del 1994 - Condizioni - Assunzione per brevi periodi di coltivatore diretto - Adibizione alle attività di carattere stagionale ex art. 1, penultimo comma, legge n. 230 del 1962 - Necessità. (L. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1; d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, conv. in l. 19 dicembre 1984, n. 863, art. 5; l. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18; d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525, art. unico)

Ai fini dell'accesso al beneficio contributivo di cui all'art. 18 della legge n. 97 del 1994 - alla stregua del quale le imprese e i datori di lavoro aventi sede ed operanti nei Comuni montani in deroga alle norme sul collocamento della mano d'opera, possono assumere, senza oneri previdenziali, a tempo parziale, ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 726 del 1984, convertito, con modificazioni, in legge n. 863 del 1984, o in forma stagionale, coltivatori diretti residenti in Comuni montani, iscritti allo SCAU - l'assunzione del coltivatore diretto, residente in Comune montano, per brevi periodi, non può considerarsi assunzione «in forma stagionale» ove l'adibizione del lavoratore non sia riconducibile ad alcuna delle attività di carattere stagionale di cui al penultimo comma dell'art. 1 della legge n. 230 del 1962 (nella specie, il lavoratore era stato adibito, per due brevi periodi, all'attività di edilizia esercitata dallo stesso datore di lavoro) (1).

(Omissis)

FATTO. - Con la sentenza ora denunciata, la Corte d'appello di Trento - in riforma della sentenza del Tribunale di Bolzano in data 8 gennaio 2002 - rigettava la domanda proposta da P.A. contro l'INPS, per ottenere l'accertamento negativo del proprio obbligo contributivo - in dipendenza dell'asserito diritto alla esenzione degli oneri previdenziali, preteso, quale datore di lavoro operante in Comune montano, per l'assunzione in forma stagionale di coltivatore diretto, parimenti residente in Comune montano (ai sensi della l. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18), che era stato adibito, per due brevi periodi, alla attività edilizia esercitata dallo stesso datore di lavoro - essenzialmente in base al rilievo che non ricorrevano, nella specie, i presupposti per l'assunzione a termine di lavoratore adibito ad attività lavorativa di carattere stagionale [ai sensi della l. n. 230 del 1962, art. 1, comma 1, lett. a)], in relazione all'elenco, di cui al d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525, art. 1, comma penultimo].

Avverso la sentenza d'appello, P.A. propone ricorso per cassazione, affidato ad un motivo.

L'intimato INPS resiste con controricorso.

DIRITTO. - 1. Con l'unico motivo di ricorso - denunciando (ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3) violazione e falsa applicazione di norme di diritto (l. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18, contratto collettivo nazionale di lavoro 15 novembre 1991 per i dipendenti di imprese artigiane edili ed affini) - P.A. censura la sentenza impugnata - per avergli negato il diritto alla esenzione dagli oneri previdenziali in favore dei datori di lavoro operanti in Comune montano, per l'assunzione in forma stagionale di coltivatore diretto, parimenti residente in Comune montano (ai sensi della l. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18) - sebbene rilevasse, a tale fine, non già la circostanza - non ricorrente nella specie - che il datore di lavoro esercitasse attività stagionale (inclusa nell'elenco, di cui al d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525), ma la assunzione in forma stagionale (siccome ritenuto da circolare ministeriale n. 171 del 16 giugno 1995) e, peraltro, il contratto collettivo di categoria (artt. 44 e 89, non riportati in ricorso) gli consentiva, nelle «ipotesi individuate» contestualmente, la stipulazione di contratti di lavoro a termine (ai sensi della l. 28 febbraio 1987, n. 56, art. 23) e tale «questione, benché fosse stata sottoposta all'attenzione della Corte d'appello, non era stata valutata». Il ricorso non è fondato.

2. Invero la disposizione - istitutiva del beneficio contributivo preteso nel presente giudizio (l. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18, Nuove disposizioni per le zone montane) - sancisce testualmente:

«Le imprese e i datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei Comuni montani, in deroga alle norme sul collocamento della mano d'opera, possono assumere senza oneri previdenziali, a

tempo parziale, ai sensi del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1984, n. 863, o in forma stagionale, coltivatori diretti residenti in comuni montani, iscritti allo SCAU».

La prevista esenzione dagli oneri previdenziali risulta, quindi, stabilita - in favore dei datori «aventi sedi ed operanti nei Comuni montani», che assumano «coltivatori diretti residenti in Comuni montani, iscritti allo SCAU» - limitatamente, tuttavia, alle tipologie contrattuali indicate contestualmente: «a tempo parziale, ai sensi del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1984, n. 863, o in forma stagionale».

Ora nessun dubbio può sorgere - in ordine alla individuazione dei contratti di lavoro a tempo parziale, che ne risultino contemplate - in quanto il legislatore ne ha indicato non solo il *nomen iuris* (a tempo parziale, appunto), ma anche la disciplina relativa allora vigente («d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, art. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1984, n. 863»). Coerentemente, deve ritenersi, tuttavia, che il legislatore intenda riferirsi - anche per l'ipotesi alternativa della assunzione in forma stagionale - ad altra tipologia contrattuale, parimenti speciale, del contratto di lavoro a tempo determinato, nel quale l'apposizione del termine alla durata del contratto è consentita, in quanto «ciò sia richiesto dalla speciale natura dell'attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima» (ai sensi della l. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, lett. a), Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, allora vigente, ora abrogata dall'art. 11 e sostituita dalle altre disposizioni del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368).

Né pare controverso che la prospettata tipologia speciale di contratto di lavoro a termine non sia configurabile - nella dedotta fattispecie - con la conseguenza che, all'attuale ricorrente, non compete il beneficio contributivo preteso (di cui all'art. 18 della l. 31 gennaio 1994, n. 97, cit.).

3. Invero il carattere stagionale dell'attività lavorativa - che legittima [ai sensi della l. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, comma 2, lett. a), allora vigente, ora abrogata dall'art. 11 e sostituita dalle altre disposizioni del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, cit.] l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato - non solo suppone l'inclusione nell'apposito elenco [di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, comma penultimo, in relazione al d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525, Elenco che determina le attività a carattere stagionale di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, comma 2, lett. a), sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato] - il che, tuttavia, pare sufficiente al fine di decidere la presente controversia - ma postula, altresì, un espletamento, che - nel caso concreto - risulti temporaneo, limitato, cioè, ad una «stagione» (vedi, per tutte, Cass. n. 1095/1993, 12120/1999, 2633/1986, 1354, 182, 3517/1981). Prescinde, invece, dalla occasionalità e straordinarietà dell'opera o servizio [che connotano la diversa ipotesi, di cui alla lett. e), dello stesso art. 2, comma 2: vedi, per tutte, Cass. n. 1747/1982, 3154/1988, 1095/1993, 12120/1999], nonché dai requisiti (sostanziali e formali) propri delle c.d. punte stagionali (di cui al d.l. n. 876 del 1977, conv. in legge n. 18 del 1978 e successive proroghe, come esteso «a tutti i settori economici» dalla legge n. 79 del 1983, art. 8 bis, di conversione del d.l. n. 17 del 1983: v., per tutte, Cass. Sez. Un. Civ. n. 7471/1991, Sez. Lav. nn. 1095/1993, 101/1989, 6387/1988).

4. D'altro canto, la «temporaneità» della esigenza occupazionale dell'impresa concorre, in ogni caso (v., per tutte, Cass. n. 4481/1991, 1095/1993, 12120/1999), a legittimare - in presenza delle previste ipotesi - l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato (quantomeno nella disciplina originaria dell'istituto, di cui alla legge n. 230 del 1962, cit.).

Con specifico riferimento alle attività di carattere stagionale, poi, ne risulta, così, realizzato un utile coordinamento del regolamento delegato (di cui al d.p.r. n. 1525 del 1963, cit.) - che reca, in via generale ed astratta, l'elenco delle attività stagionali - con la previsione legislativa (legge n. 230 del 1962, art. 1, comma penultimo), che postula, invece, la stagionalità - anche nel caso concreto - quale indefettibile condizione (*condicio iuris*) legittimante l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato (vedi Cass. n. 1095 del 1993, cit.).

Inoltre, la temporaneità delle attività stagionali risulta esplicitamente enunciata dalla stessa legge (n. 230 del 1962, cit.), laddove (art. 1, u.c.) - per la determinazione di dette attività - rinvia, sia pure in via transitoria (in attesa del d.p.r. n. 1525 del 1963), al «d.m. 11 dicembre 1939 che approva l'elenco delle lavorazioni, che si compiono» - appunto - «annualmente, in periodi di durata

inferiori a sei mesi» (vedi Cass. n. 1095/1993).

5. Alla luce dell'assetto normativo prospettato – che non può essere, all'evidenza, derogato dall'invocata circolare ministeriale (peraltro non riportata integralmente nel ricorso, in ossequio al principio di autosufficienza) – l'assunzione di coltivatore diretto, residente in Comune montano, per due brevi periodi – dedotta nel presente giudizio – non può considerarsi assunzione in forma stagionale – ai fini dell'accesso al beneficio contributivo preteso (di cui alla l. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 18) – in quanto non pare controversa l'adibizione del lavoratore ad attività non riconducibile ad alcuna delle attività di carattere stagionale [di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, comma penultimo, in relazione al d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525, Elenco che determina le attività a carattere stagionale di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 230, art. 1, comma 2, lettera a), sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato, cit.].

Né rileva, in contrario, la circostanza che il contratto collettivo di categoria (artt. 44 e 89, non riportati in ricorso) avrebbe consentito all'attuale ricorrente la stipulazione di contratti di lavoro a termine (ai sensi della l. 28 febbraio 1987, n. 56, art. 23) – nelle «ipotesi individuate» contestualmente – in quanto si sarebbe, comunque, trattato di assunzione a tempo determinato, appunto, ma non già di assunzione in forma stagionale (anche a volere prescindere dalla inosservanza, nella specie, del principio di autosufficienza del ricorso, sia laddove il ricorrente non riporta le clausole invocate (artt. 44 e 89, appunto) di contratto collettivo di diritto comune, sia ancora prima, laddove non ottempera – al fine di evitare una statuizione di inammissibilità, per novità delle censure – all'onere di indicare in quale atto dei giudizi di merito abbia dedotto la questione ora prospettata, non risultando la stessa trattata nella sentenza impugnata con ricorso per cassazione: vedi, per tutte, Cass. n. 6542, 6656, 10201/2004, 8247, 2331/2003, 16303, 14905/2002, 8208, 6766, 402/2001). Tanto basta per rigettare il ricorso.

(Omissis)

(1) CRITERI INTERPRETATIVI DELL'ART. 18, LEGGE N. 97 DEL 1994 (NUOVE DISPOSIZIONI PER LE ZONE MONTANE) IN MATERIA DI APPLICAZIONE DEL BENEFICIO DELL'ESONERO CONTRIBUTIVO PER ASSUNZIONE DI COLTIVATORE DIRETTO «IN FORMA STAGIONALE».

1. La fattispecie decisa con la sentenza in epigrafe verteva sui criteri interpretativi dell'art. 18, comma 1, l. 31 gennaio 1994, n. 97, secondo il quale: «Le imprese e i datori di lavoro aventi sede ed operanti nei Comuni montani, in deroga alle norme sul collocamento della mano d'opera, possono assumere senza oneri previdenziali, a tempo parziale, ai sensi dell'art. 5 del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 dicembre 1984, n. 863, o in forma stagionale, coltivatori diretti residenti negli stessi Comuni, iscritti allo SCAU».

Si tratta di una norma di carattere eccezionale con la quale – come è stato osservato (1) – si è voluto legalizzare la pratica «di assumere coltivatori diretti per il tempo lasciato loro libero dall'attività principale, e, dunque, con contratto a tempo parziale o a termine stagionale, in attività anche diverse da quella agricola, senza alcuna regolarizzazione previdenziale» ed in deroga alle norme sul collocamento, sempre che ad assumere sia una impresa o un datore di lavoro avente sede ed operante in Comune montano e ad essere assunto sia un coltivatore diretto residente nello stesso Comune ed iscritto negli elenchi nominativi compilati (allora) dallo SCAU (ora dall'INPS).

2. In presenza di tale norma è sorta questione se il

beneficio dell'esonero dall'obbligo di contribuzione previdenziale potesse essere riconosciuto nei confronti di una impresa edile operante in Comune montano che aveva assunto (asserendo di farlo «in forma stagionale») un coltivatore diretto, ugualmente residente in Comune montano, adibendolo, per due brevi periodi dell'anno, alla attività edilizia da essa esercitata.

Nella controversia giudiziaria insorta tra la predetta impresa e l'INPS – che pretendeva il pagamento della contribuzione omessa – il giudice di merito in primo grado aveva dato ragione al datore di lavoro ricorrente mentre il giudice d'appello, su ricorso dell'Istituto previdenziale, riformava tale decisione ritenendo che non spettasse la concessione del beneficio richiesto, essenzialmente per il rilievo che, nella fattispecie, non ricorressero i presupposti per il riconoscimento del «carattere stagionale» dell'attività lavorativa svolta dal coltivatore diretto utilizzato.

Ne è scaturito il ricorso per cassazione deciso con la pronuncia in esame.

3. Con tale ricorso l'interessato censura la sentenza impugnata per avergli negato il diritto all'esenzione dagli oneri previdenziali nonostante egli avesse provveduto all'assunzione del coltivatore diretto-lavoratore «in forma stagionale» (siccome ritenuto da circolare ministeriale n. 171 del 16 giugno 1995) e, peraltro, senza tener conto che gli artt. 44 e 89 del contratto collettivo nazionale di lavoro 15 novembre 1991 per i dipendenti da imprese artigiane edili ed affini gli consentivano, nelle «ipotesi individuate» contestualmente, la stipulazione di contratti di lavoro a termine (ai sensi della l. 28 febbraio 1987, n. 56, art. 23).

La decisione in commento, con ampia e perspicua motivazione, ha ritenuto infondato il motivo di ricorso.

È stato giustamente precisato che l'art. 18, legge n. 97 del 1994 (riportato *supra*, *sub* 1) subordina la concessione della prevista esenzione dagli oneri previdenziali alla circostanza che il rapporto di lavoro, instaurato tra i soggetti configurati da detta norma, sia riconducibile ad una delle due tipologie contrattuali nella stessa indicate in via alternativa:

a) a tempo parziale, ai sensi dell'art. 5, d.l. n. 726 del 1984, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 863 del 1994;

b) in forma stagionale.

Esclusa la tipologia *sub* a), inesistente nel caso di specie, trattandosi di assunzione a termine ma a tempo pieno, come implicitamente riconosciuto dallo stesso ricorrente col suo specifico riferimento all'assunzione «in forma stagionale», la sentenza in commento è passata ad indagare sul significato dell'espressione usata dal legislatore per l'ipotesi alternativa dell'assunzione in forma stagionale, ed ha ritenuto che con essa si sia fatto riferimento implicitamente (ma necessariamente, in assenza di soluzioni alternative) all'altra tipologia contrattuale, parimenti speciale, del contratto di lavoro a tempo determinato quale configurata nell'art. 1, comma 2, lett. a), l. 18 aprile 1962, n. 230 (vigente all'epoca del verificarsi del caso, ora abrogata dall'art. 11 e sostituita dalle altre disposizioni del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368).

Invero, l'art. 1, legge n. 230 del 1962 – dopo aver enunciato, al primo comma, il principio che «il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato» – ammette delle eccezioni, elencate esplicitamente al secondo comma, che consentono l'apposizione di un termine alla durata del contratto in una serie di casi tipologicamente distinti l'uno dall'altro, indicando, in primo luogo, quello *sub* a): «quando ciò sia richiesto dalla speciale natura dell'attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima» e disponendo, al sesto comma, che

(1) V. le considerazioni svolte da G.G. BALANDI sull'articolo in questione (comprensivo di altri due commi il cui contenuto non ha rilevanza in

questa sede), nel *Commentario* alla legge n. 97 del 1994, a cura di L. COSTATO, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 671.

l'elenco di queste attività dovesse essere «determinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale (...)» e che, «in attesa dell'emanazione di tale provvedimento, per la determinazione di dette attività si applica il d.m. 11 dicembre 1939 che approva l'elenco delle lavorazioni che si compiono annualmente in periodi di durata inferiore a sei mesi».

Il regolamento delegato di cui sopra è cenno risulta adottato con d.p.r. 7 ottobre 1963, n. 1525 recante l'elenco che determina le attività a carattere stagionale di cui all'art. 1, comma 2, lett. a), della legge n. 230 del 1962, sulla disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato.

In presenza di tale quadro normativo, la sentenza in commento ha occasione di precisare, in motivazione, con la citazione di numerosi precedenti della giurisprudenza di legittimità, che:

a) il carattere stagionale dell'attività lavorativa legittimante l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato, non solo suppone l'inclusione nell'apposito elenco (il che pare sufficiente al fine di decidere la controversia in esame), ma postula, altresì, un espletamento, che – nel caso concreto – risulti temporaneo, limitato, cioè, ad una «stagione»; prescindendo, invece, dalla occasionalità e straordinarietà dell'opera o servizio [che connotano la diversa ipotesi, di cui alla lett. e), dello stesso art. 2, comma 2, legge n. 230 del 1962] nonché dai requisiti (sostanziali e formali) propri delle c.d. punte stagionali (di cui al d.l. n. 876 del 1977, convertito in legge n. 18 del 1978 e successive proroghe, come esteso «a tutti i settori economici» dalla legge n. 79 del 1983, art. 8 bis, di conversione del d.l. n. 17 del 1983);

b) la «temporaneità» della esigenza occupazionale dell'impresa concorre, in ogni caso, a legittimare – in presenza delle previste ipotesi – l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato (quantomeno nella disciplina originaria dell'istituto, di cui alla legge n. 230 del 1962). Con specifico riferimento alle attività di carattere stagionale, risulta realizzato un utile coordinamento del regolamento delegato (d.p.r. n. 1525 del 1963) – che reca, in via generale ed astratta, l'elenco delle attività stagionali – con la previsione legislativa (art. 1, comma 6, legge n. 230 del 1962) che postula, invece, la stagionalità – anche nel caso concreto – quale indefettibile *condicio iuris* legittimante l'apposizione del termine al contratto di lavoro subordinato. Inoltre, la temporaneità delle attività stagionali risulta esplicitamente enunciata dalla stessa legge (n. 230 del 1962), laddove rinvia, sia pure in via transitoria, al d.m. 11 dicembre 1939 di cui si è detto sopra.

Ne derivano le seguenti conclusioni, che hanno portato al rigetto del ricorso:

«Alla luce dell'assetto normativo prospettato – che non può essere, all'evidenza, derogato dall'invocata circolare ministeriale (peraltro non riportata integralmente nel ricorso, in ossequio al principio di autosufficienza) – l'assunzione di coltivatore diretto, residente in Comune montano, per due brevi periodi – dedotta nel presente giudizio – non può considerarsi assunzione in forma stagionale – ai fini dell'accesso al beneficio contributivo preteso (...) – in quanto non pare controversa l'adibizione del lavoratore ad attività non riconducibile ad alcuna delle attività di carattere stagionale» evidenziate nell'elenco di cui al d.p.r. n. 1525.

«Né rileva, in contrario, la circostanza che il contratto collettivo di categoria (artt. 44 e 89, non riportati in ricorso) avrebbe consentito all'attuale ricorrente la stipulazione di contratti di lavoro a termine (ai sensi della l. 28 febbraio 1987, n. 56, art. 23) – nelle «ipotesi individuate» contestualmente – in quanto si sarebbe, comunque, trattato di assunzione a tempo determinato, appunto, ma non già di assunzione in forma stagionale» (anche a voler prescindere dai vizi, rilevati in sentenza, che inficiano tali censure all'impugnata decisione di merito).

Carlo Gatta

Cass. Sez. I Civ. - 16-12-2005, n. 27801 - Berruti, pres.; Salvago, est.; Apice, P.M. (diff.) - Comune di Copertino (avv. Vantaggiato) c. Franco (avv. Bacile). (Cassa con rinvio App. Lecce 26 marzo 2002)

Espropriazione p.p.u. - Espropriazioni speciali - Espropriazioni parziali - Aree edificabili - Diminuzione di valore del residuo - Pretese relative a utilizzazioni agricole o a perdite aziendali - Esclusioni. (L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40; l. 8 agosto 1992, n. 359; l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5)

Ai fini della determinazione dell'indennità, nell'ipotesi di espropriazione parziale, il termine di riferimento dell'indennità unitaria, che comprende l'eventuale diminuzione di valore del residuo, è rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato quale gli deriva dalle caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, e soprattutto dal criterio previsto dalla legge per apprezzarle, conseguendone che, ove si sia applicato il criterio delle aree edificabili, non può tenersi conto di variabili proprie delle aree agricole, quali la diminuzione di valore delle piante, connessa al loro deperimento per il trasferimento in altro terreno, e del pregiudizio lamentato per non poter svolgere, mediante l'uso dell'immobile nella precedente consistenza, la propria precedente attività commerciale o industriale (nella specie, florovivaistica), anche perché l'espropriazione non si estende al diritto dell'imprenditore, nè comporta l'acquisizione all'espropriante dell'azienda e delle attrezzature (1).

(Omissis)

FATTO. - La Corte d'appello di Lecce, con sentenza del 26 marzo 2002, ha determinato l'indennità dovuta dal Comune di Copertino a Cosimo, Fernando, Giovanni, Antonio e Silvana Franco per l'espropriazione di un terreno di loro proprietà ubicato nel territorio comunale (in catasto al fg. 43, part. 3387) ed esteso are 24,02, onde realizzare una strada, nella misura di € 88.169, oltre agli interessi legali, osservando: a) che l'espropriazione aveva diviso il terreno in due corpi fondiari arrecando notevole pregiudizio alla parte residua, sicché l'indennizzo doveva essere calcolato con il criterio di cui alla legge n. 2359 del 1865, art. 40; b) che non doveva essere operata la decurtazione del 40 per cento in quanto l'indennità offerta dall'amministrazione comunale in L. 50.648.570 era incongrua ed assolutamente inadeguata rispetto all'effettivo valore del terreno; c) che non poteva essere indennizzato il valore delle piante destinate alla rivendita a terzi, avendo gli espropriati l'obbligo di rimuoverle, per cui il relativo indennizzo andava liquidato solo nella misura di € 13.185,14 corrispondente alla percentuale di deperimento fisiologicamente connessa allo svenimento ed al loro trasferimento; d) che agli espropriati non spettava neppure l'indennità di occupazione in quanto dalla documentazione in atti vi era la prova che essi, pur dopo il verbale di immissione in possesso dell'immobile da parte dell'amministrazione, avevano continuato a detenerlo ed utilizzarlo, opponendosi anche giurisdizionalmente al rilascio.

Per la cassazione della sentenza il Comune di Copertino ha proposto ricorso per 4 motivi, cui resistono con controricorso i Franco, i quali a loro volta hanno formulato ricorso incidentale per due motivi.

DIRITTO. - I ricorsi vanno, anzitutto, riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c. perché proposti contro la medesima sentenza.

Con l'ultimo motivo del ricorso, che per il suo carattere pregiudiziale va esaminato con precedenza, il Comune di Copertino, deducendo violazione della legge n. 2359 del 1865, artt. 40 e 43, censura la sentenza impugnata per avere calcolato l'indennità di espropriazione con il criterio differenziale di cui al menzionato art. 40, senza alcuna motivazione sulla ricorrenza dei presupposti non autorizzata neppure dagli accertamenti delle consulenze tecniche di ufficio; e senza avvedersi che detto criterio è incompatibile con quello della legge n. 359 del 1992, art. 5 bis, già ritenuto idoneo dal legislatore a ristorare l'espropriato anche in caso di ablazione parziale del terreno. Rileva altresì che l'applicazione della stima differenziale comporta l'indennizzo anche delle aree relitte per cui ad essa non possono cumularsi altri criteri e neppure aggiungersi altre voci come quelle relative all'azienda florovivaistica, alternative al criterio suddetto; che d'altra parte, secondo le consulenze tecniche, non aveva subito alcuna penalizzazione, ben potendo essere impostata sul corpo aziendale residuo.

Per converso, i Franco, con il primo motivo del ricorso incidentale, deducendo violazione della legge n. 2359 del 1865, art. 43, addebitano ai giudici di merito di avere indennizzato soltanto la residua per-

centuale di deperimento delle essenze arboree, ulteriormente ridotta delle detrazioni per ricarico di impresa e per le spese asseritamente non documentate, senza considerare da un lato che esse, quale prodotto aziendale, costituivano un reddito per l'impresa, perciò anch'essa da indennizzare, unitamente a tutte le spese dovute sostenere dal vivaista fino al loro espianto.

Il Collegio ritiene infondato quest'ultimo motivo e che deve, invece, accogliere la censura del Comune di Copertino nei limiti appresso precisati.

La Corte di appello ha accertato, e l'amministrazione confermato, che il terreno espropriato aveva destinazione edificatoria per essere classificato in zona B dallo strumento urbanistico del Comune, per cui l'indennizzo per l'avvenuta espropriazione dell'immobile doveva essere calcolato con il criterio contenuto nella legge n. 359 del 1992, art. 5 *bis*, commi 1, 2.

Ha, tuttavia, rilevato che l'espropriazione aveva interessato soltanto parte del terreno ed aveva diviso la restante superficie rimasta ai Franco in due parti, di cui una estesa mq 21.797 e l'altra mq. 5.664, definitivamente separate dalla strada pubblica realizzata dal Comune, per cui ha utilizzato il criterio di stima differenziale previsto dalla legge n. 2359 del 1865, art. 40, applicabile, appunto, quando la vicenda ablativa investa parte di un complesso immobiliare appartenente allo stesso proprietario e caratterizzato da una unitaria destinazione economica, nel caso edificatoria.

Senonché, il verificarsi di un esproprio parziale è soltanto il primo dei requisiti richiesti dalla norma rivolta a consentire di determinare la diminuzione di valore commerciale subita dal fondo residuo per effetto delle oggettive menomazioni subite, per cui il relativo meccanismo di calcolo è applicabile tutte le volte in cui (e solo se), in presenza di espropriazione parziale, il giudice di merito accerti la ricorrenza della duplice ulteriore condizione prevista dalla norma, che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo, tale da conferire all'intero immobile un'unità economica e funzionale, e che il distacco di una parte di esso influisca, oggettivamente, in modo negativo sulla parte residua. Laddove del relativo accertamento non vi è menzione nella sentenza impugnata che non contiene alcuna motivazione al riguardo: tale non potendosi considerare il cenno alla divisione del fondo residuo non accompagnata dalla disamina del rapporto diretto ed immediato tra l'espropriazione ed il pregiudizio da essa apportato alla suddetta porzione del fondo, avente per quanto detto natura edificatoria.

D'altra parte, questa Corte ha ripetutamente affermato: *a*) che in tal caso all'espropriato è dovuta un'unica indennità, ricavata dalla differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione ed il giusto prezzo della residua parte di esso dopo l'espropriazione, secondo il paradigma dettato dal ricordato art. 40, applicabile, tanto nell'ipotesi di aree agricole (Cass. 9686/1995; 2133/1992), quanto di aree edificabili (Cass. 2728/2000; 13887/1999; 6592/1996), per le quali leggi diverse fissino criteri indennitari che prescindono in tutto o in parte dal valore di mercato del bene (Cass. 7590/2001; 1806/2000; 9814/1999); *b*) che verificandosi quest'ultima fattispecie, la compatibilità del criterio differenziale con quello dell'art. 5 *bis* citato ne esige il coordinamento con detta norma, nel senso che l'indennità per l'espropriazione di una porzione di terreno edificabile, la quale determini con il proprio distacco una riduzione del valore dell'immobile residuo, deve essere calcolata sottraendo dal valore dell'intero immobile prima dell'espropriazione il valore della parte restante, e poi applicando sul risultato il criterio dell'art. 5 *bis*, cioè sommandolo con il valore fiscale e dividendolo per due (con l'eventuale riduzione, del 40 per cento, ove sussista il presupposto di un'offerta indennitaria congrua: Cass. 22110/2004; 14031/2000); *c*) che l'indennità così determinata comprenda per definizione l'intera diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del provvedimento ablativo, ivi compresa la perdita di valore della porzione residua derivata dalla parziale ablazione del fondo, per cui non è concepibile, in presenza di un'unica vicenda espropriativa, l'attribuzione di due o più distinte somme imputate una a titolo di indennità di espropriazione e l'altra a titolo di risarcimento del danno per perdite aziendali o di altri manufatti, o ancora per la perdita o diminuzione di attività imprenditoriali che si esercitavano sul fondo prima dell'espropriazione (Cass. 9096/2003; 14640/2001; 2737/2000).

Si deve aggiungere che il termine di riferimento dell'unica indennità è comunque rappresentato dal valore di mercato del bene espropriato, quale gli deriva dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, e soprattutto dal criterio previsto dalla legge per apprezzarle, per cui, avendo la stessa Corte di appello riferito che il terreno Franco ricadeva in zona B del territorio comunale, qualificata edifica-

bile dallo strumento urbanistico di detta amministrazione, è in relazione a questa destinazione che doveva essere compiuta la valutazione dell'area residua e non al pregiudizio economico che il proprietario aveva risentito come effetto del non potere ulteriormente svolgere, mediante l'uso dello stesso immobile, la propria precedente attività commerciale o industriale: anche perché l'espropriazione non si estende al diritto dell'imprenditore, né comporta l'acquisizione all'espropriante dell'azienda da costui organizzata; e neppure delle attrezzature installate per esercitarla (Cass. 13115/2004; 12022/2004; Sez. Un. 5609/1988).

Da queste considerazioni discendono evidenti gli ulteriori errori della sentenza impugnata che, anche nel caso di accertata ricorrenza dei presupposti richiesti dal menzionato art. 40 citato, doveva liquidare un'unica indennità in base al criterio differenziale previsto da detta norma, coordinandolo con il criterio riduttivo di cui all'art. 5 *bis* citato nei termini sopra evidenziati: senza aggiungere alcun'altra posta, tanto più se collegata ad una destinazione dell'immobile diversa da quella legale, come invece la Corte ha fatto attribuendo ai Franco un ulteriore indennizzo per il minor valore delle piante connesso al loro deperimento per il trasferimento in altro terreno; ed ancora un terzo per compensarli della perdita di un muretto a secco.

Absorbiti pertanto, il primo ed il secondo motivo del ricorso principale, il Collegio deve, da ultimo esaminare la seconda censura dell'incidentale con cui gli espropriati addebitano alla sentenza impugnata di non aver determinato l'indennità di occupazione neppure per il periodo 4 febbraio-15 ottobre 1997 (data del decreto di esproprio), pur avendo riconosciuto che a seguito dell'ordinanza sindacale del 21 gennaio 1997, l'amministrazione comunale aveva provveduto a rimuovere le piante e ad apprendere materialmente il loro fondo.

La Corte d'appello non ha riconosciuto affatto alcuna di dette circostanze, ma al contrario, ha utilizzato la prima di esse (ordine del Comune di rimozione delle piante) come conferma dell'accertata permanenza dei proprietari nella detenzione del fondo pur dopo il decreto di occupazione temporanea ed il verbale di formale immissione nel possesso del terreno da parte del Comune. E l'ha, anzi, ulteriormente ribadita anche per il pericolo successivo alla data del 4 febbraio 1997, in cui avrebbe dovuto verificarsi il mero sgombero delle piante (che non significava ancora rilascio del fondo) menzionando la sentenza 17 maggio 1997 del pretore di Nardò, emessa in un giudizio di spoglio intrapreso dai proprietari, che dava atto che costoro avevano continuato ad utilizzare l'immobile, mai materialmente appreso dall'amministrazione comunale. Per cui, non avendo i ricorrenti dimostrato che successivamente a detti eventi avevano proceduto alla consegna del bene al Comune espropriante, e per converso avendo detto dato la prova di non aver conseguito la materiale apprensione del fondo, pur dopo il verbale di immissione in possesso, del tutto correttamente la Corte territoriale ha respinto la domanda di determinazione dell'indennità di occupazione: correlata al presupposto che il proprietario abbia effettivamente perduto la disponibilità del bene, così subendo il pregiudizio derivante dalla mancata utilizzazione di esso.

La sentenza impugnata va conclusivamente cassata in relazione al motivo accolto con rinvio ad altra Sezione della Corte d'appello di Lecce che provvederà alla determinazione dell'indennità, attenendosi ai criteri esposti e provvederà alla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

(Omissis)

(1) L'ESPROPRIO PARZIALE E L'AZIENDA: SONO MATURI I TEMPI PER L'EQUIPARAZIONE TRA AZIENDA AGRICOLA E AZIENDA COMMERCIALE?

Con la sentenza in commento, la S.C. torna a pronunciarsi in materia di espropriazione parziale, definendo, con riflessi indiretti favorevoli per l'azienda agricola, l'ambito applicativo del criterio differenziale previsto dall'art. 40 della l. 25 giugno 1865, n. 2359 (ed oggi dall'art. 33 del d.p.r. 327/2001, nuovo T.U. espropri, al quale articolo, nonostante la differente terminologia, la precedente disposizione può essere accomunata), assumendo, però, una posizione nettamente negativa circa la possibilità di valutare a fini indennitari l'incidenza dell'esproprio parziale sull'azienda presente sull'immobile oggetto di esproprio, quando questo è costituito da un terreno edificabile.

1. È necessario, perciò, muovere dalla individuazione dell'ambito applicativo del criterio di cui all'art. 40 della l. 25 giugno 1865, n. 2359 – secondo il quale, in caso di espropriazione parziale, l'indennità deve risultare dalla differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione ed il giusto prezzo della residua parte di esso dopo l'espropriazione – per il quale la S.C., in via generale, richiamando una giurisprudenza consolidata della medesima Corte (1), ne ribadisce la portata e il carattere generale, affermando la sua applicabilità tanto nelle ipotesi di espropriazione di aree agricole quanto in quelle relative alle aree edificabili.

Su tale premessa, la Corte, nella sentenza in commento, riafferma il principio secondo cui, affinché l'indennità di esproprio possa essere calcolata sulla base del meccanismo previsto dal citato art. 40, perché possa parlarsi di un'espropriazione parziale il giudice di merito deve accertarsi della «ricorrenza della duplice ulteriore condizione (...), che la parte residua del fondo sia intimamente collegata con quella espropriata da un vincolo strumentale ed obiettivo, tale da conferire all'intero immobile unità economica e funzionale, e che il distacco di una parte di esso influisca, oggettivamente, in modo negativo sulla parte residua».

E così, una volta stabilita la ricorrenza delle condizioni richieste dalla norma ai fini dell'applicabilità del meccanismo di calcolo differenziale dettato dal ricordato art. 40, la S.C. stabilisce che esso vada coordinato con il criterio indennitario applicabile per legge in relazione alla destinazione dell'area oggetto di esproprio, al fine di pervenire così ad un'unica indennità comprensiva de «l'intera diminuzione patrimoniale subita dal passivo del provvedimento ablativo, ivi compresa la perdita di valore della porzione residua derivata dalla parziale ablazione del fondo» (2).

In altre parole, a giudizio del decidente, trattandosi di un'espropriazione di un immobile qualificato come edificabile dallo strumento urbanistico, si dovrà procedere al calcolo dell'indennità espropriativa sottraendo dal valore dell'intero immobile prima dell'espropriazione il valore della parte restante, e poi applicare al risultato il criterio dell'art. 5-bis, commi 1 e 2 della legge n. 359 del 1992, cioè sommando il valore ottenuto con il reddito dominicale rivalutato e dividendolo per due (con l'eventuale riduzione del 40 per cento in caso di rifiuto dell'indennità). Il primo termine di riferimento dell'indennità così calcolata viene cioè individuato, attraverso la stima differenziale, nel valore di mercato del bene espropriato, quale risulta dalle sue caratteristiche naturali, economiche e giuridiche, caratteristiche che sono desumibili dalla complessiva valutazione urbanistica. La destinazione urbanistica dell'immobile è quindi indicata come metro di valutazione dell'area oggetto di esproprio, ed è sulla base di tale presupposto che la S.C. prende in considerazione la possibilità di apprezzare o meno, a fini indennitari, l'incidenza dell'esproprio parziale sull'azienda eventualmente organizzata sull'immobile oggetto di esproprio.

2. Ma su tale ultima questione, la Corte di cassazione assume una posizione piuttosto netta, affermando che, nei casi di aree edificabili, l'espropriazione non si estende al diritto dell'imprenditore, vale a dire, non comporta l'acquisizione all'espropriante dell'azienda da costui organizzata né delle strutture installate per esercitarla.

Secondo l'orientamento espresso nella sentenza di cui si discute, che conferma quanto già emerso in pronunce precedenti (3), il problema giuridico che si pone in simili vicende

espropriative, cioè quando l'immobile che ne forma oggetto costituisca bene strumentale di un'azienda, va individuato in quello se, e in quale misura, l'indennità debba tenere conto anche del pregiudizio che l'espropriazione arreca per il fatto di rendere impossibile l'ulteriore esercizio dell'attività (commerciale, industriale, etc.) già svolta nell'immobile espropriato. La risposta a tale quesito, secondo la giurisprudenza, non può prescindere - come si è detto - dai criteri indennitari normativamente applicabili in relazione alla destinazione urbanistica del bene oggetto di esproprio.

Nel caso in esame, pertanto, partendo dalla destinazione edificatoria del fondo sottoposto a provvedimento ablativo, la Corte, in parziale accoglimento del ricorso incidentale dell'autorità espropriante, conclude nel senso che nulla si debba riconoscere al proprietario dell'immobile oggetto di esproprio per l'incidenza del provvedimento ablativo sull'azienda florovivaistica dallo stesso organizzata ed esercitata su tale bene, né per il minor valore delle piante connesso al loro deperimento per il trasferimento in altro terreno; e ciò in quanto tale attività e tali beni risultano collegati ad una destinazione (*rectius*, ad una attività) dell'immobile che non trova conforto con quanto stabilito per legge e risultante dallo strumento urbanistico (destinazione edificatoria).

L'esercizio dell'azienda, indipendentemente dal fatto se venga organizzata dal proprietario del fondo o da un altro soggetto, si sostanzia in un godimento del suolo oggetto di esproprio e dei manufatti su di esso eventualmente installati e quindi non rileva ai fini del calcolo indennitario, il quale si riferisce esclusivamente, anche in ossequio, in queste ipotesi, ad una concezione ottocentesca della proprietà, a quanto dovuto all'espropriato per la perdita del suo diritto dominicale.

3. La questione si pone in termini differenti nel caso in cui oggetto di esproprio sia un bene con destinazione agricola. Per le aree agricole, infatti, la normativa dell'indennizzo espropriativo viene comunemente considerata di carattere speciale, in quanto volta non solo alla tutela del diritto di proprietà ma anche a valori afferenti all'impresa e al lavoro agricolo (4). Ciò appare chiaramente desumibile dalla legge 865/1971, e, in particolare, non solo dalla previsione, di cui all'art. 17, di una indennità aggiuntiva in favore del coltivatore fittavolo, mezzadro, colono o partecipante, bensì anche dallo specifico riferimento, contenuto nell'art. 15, all'incidenza della procedura ablativa sull'esercizio dell'azienda agricola, quale parametro a cui commisurare l'indennità di espropriazione (5).

Si prescinde in questa sede, dandola per risolta in senso positivo una volta per tutte, dalla stucchevole questione se occorra tener conto dell'azienda agricola già in sede di offerta dell'indennità provvisoria, ovvero attendere il rifiuto dell'interessato per poi affidare la valutazione e la decisione sulla questione agli organi tecnico-amministrativi (periti o Commissione provinciale) o giudiziali (Corte d'appello in sede d'opposizione alla stima). La Corte dei conti potrebbe intervenire ove rilevasse, con danno contabile, comportamenti volutamente «elusivi» degli operatori amministrativi (perché, infatti, sopportare spese per periti, consulenti, legali, etc. quando poteva esser effettuata una stima congrua dell'indennità provvisoria?).

Nei casi di esproprio parziale di terreni agricoli, quindi, la strada indicata dal giudice della sentenza in commento, ossia l'adozione del criterio indennitario normativamente applicabile in relazione alla destinazione «urbanistica» del bene oggetto di esproprio, non potrebbe che condurre rigorosamente a conclu-

(1) Vedi Cass. Sez. I 21 febbraio 1992, n. 2133, in Rep. *Foro it.*, 1992, voce *espropriazione per p.i.*, n. 121, e Id. 14 settembre 1995, n. 9686, *ivi*, 1997, voce *espropriazione per p.i.*, n. 127.

(2) Cfr. in tal senso anche Cass. Sez. I 29 novembre 2000, n. 15288, in questa Riv., 2002, 271.

(3) Cfr., in particolare, Cass. Sez. I 15 luglio 2004, n. 13115, in Rep. *Foro*

it., 2004, voce *espropriazione per p.i.*, n. 215, nonché Cass. Sez. Un. 8 giugno 1998, n. 5609, *ivi*, 1999, voce *espropriazione per p.i.*, n. 155.

(4) Cfr., *ex multis*, Cass. Sez. I 3 marzo 1998, n. 2336, in Rep. *Foro it.*, 1998, voce *espropriazione per p.i.*, n. 492.

(5) Cfr., da ultimo, Cass. Sez. I 1° dicembre 2005, n. 26216, in *www.deaprofessionale.it*.

sioni affatto differenti.

Come si è già accennato, la giurisprudenza della Corte di cassazione si è man mano consolidata nell'affermare il carattere generale del criterio di stima differenziale previsto dall'art. 40 della legge n. 2359 del 1865, e la sua applicabilità ai casi di esproprio di terreni agricoli. Ferma restando, quindi, la possibilità astratta di applicazione del suddetto criterio differenziale, occorre in concreto esaminare in primo luogo quali siano le condizioni di operatività dello stesso, e in secondo luogo come questa venga a coordinarsi con il criterio indennitario previsto dagli artt. 15 e 16 della legge 865/1971 (oggi dall'art. 40, comma 1 e comma 3, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.).

Sotto il primo profilo, come si è visto, la giurisprudenza di legittimità è concorde nel richiedere la ricorrenza del duplice requisito sopramenzionato della unitarietà economica e funzionale e dell'oggettiva incidenza negativa del distacco conseguente all'esproprio sulla parte di terreno non interessata dallo stesso. Tali circostanze devono formare oggetto di apposita valutazione da parte del giudice, anche allorché le due parti dell'immobile appartengano ad un'unica azienda agricola, giacché l'appartenenza alla medesima azienda non coincide di per sé con la sussistenza del suddetto vincolo economico-funzionale (6).

Quanto alla questione del coordinamento dell'art. 40 della legge 2359/1865 con gli artt. 15 e 16 della legge 865/1971, è punto fermo nella giurisprudenza della S.C. che dalla loro interazione debba scaturire un'unica indennità comprensiva tanto della perdita della proprietà della parte espropriata dell'immobile, quanto del minor valore di quella residuale; non appare, invece, altrettanto pacifico quali debbano essere i sistemi valutativi che consentano di calcolare l'indennità così delineata.

Può rilevare, al riguardo, quanto affermato dalla Corte costituzionale, che, con l'ordinanza del 1° ottobre 2003, n. 305 (7), ha dichiarato manifestamente inammissibile una questione di illegittimità costituzionale che, in riferimento all'art. 3 Cost., denunciava l'ingiustificata irrazionalità nella disciplina di situazioni uguali, risultante dall'applicazione del combinato disposto degli artt. 40, legge 2359/1865 e 15 e 16, legge 865/1971. In particolare, il giudice delle leggi ha lasciato intendere che applicare, in caso di esproprio parziale di aree agricole, il combinato disposto dell'art. 40 della legge 2359/1865 e degli artt. 15 e 16 della legge 865/1971, non può condurre a pregiudizi o inconvenienti di rilievo costituzionale, ossia, in altre parole, salvo macroscopici errori di calcolo nelle singole situazioni, si deve pervenire allo stesso risultato economico sia procedendo alla stima differenziale (come prevede l'art. 40 della legge 2359/1865 e, oggi, l'art. 33, nuovo T.U. espropri) dell'azienda, sia operando con la somma algebrica tra il valore del fondo e le perdite dell'azienda (come già ricavabile dagli artt. 15 e 16 della legge 865/1971 e, oggi, dall'art. 40, commi 1 e 3 del nuovo T.U. espropri).

La suddetta posizione è stata, poi, ribadita dalla Corte di cassazione, la quale ha più volte affermato che il meccanismo di calcolo c.d. «differenziale» – che consiste nel determinare sia il valore dell'area nella sua originaria consistenza, sia quello della parte risultante dalla perdita o separazione della porzione espropriata, operando, poi, la differenza tra i due valori – non è vincolante, «potendosi raggiungere il medesimo risultato (...) attraverso la somma del valore venale della parte espropriata e del minor valore della parte residua oppure attraverso il computo delle singole perdite», ovvero aggiungendo «al valore dell'area espropriata quello delle spese e degli oneri, che incidendo sulla parte residua, ne riducono il valore (8)».

Tale impostazione troverebbe conferma nella lettera dell'art. 33 del nuovo T.U. espropri, il quale, al comma 1, non facendo più alcun riferimento al criterio di valutazione differenziale, si limita ad affermare che «nel caso di esproprio parziale di un bene unitario, il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione di valore», lasciando, quindi, libero l'interprete di ricorrere in sede applicativa all'uno o all'altro dei metodi soprarilevati, purché si pervenga al risultato economicamente e giuridicamente conforme a legge.

Proprio partendo dalla potenziale alternatività tra i suddetti criteri, parte della citata giurisprudenza, rilevando come, nei casi di espropriazioni aventi ad oggetto terreni agricoli, il criterio previsto dall'art. 40, legge 2359/1865, si ponga in rapporto di genere a specie rispetto a quello risultante dagli artt. 15 e 16, legge 865/1971, propende per un'applicazione esclusiva di quest'ultimo (9).

4. Come può evincersi da quanto precede, a giudicare dalla presente pronuncia, resterebbe immutato il differente trattamento, nei casi di esproprio parziale, tra l'azienda agricola e quelle commerciali, industriali, artigiane, etc.

Si ha notizia, tuttavia, di uno spiraglio che la Cassazione (10) avrebbe aperto per le aziende commerciali nel riconoscere il diritto di un conduttore all'indennità per la perdita dell'avviamento a seguito di una procedura espropriativa, indennità posta a carico, ma ai soli fini procedurali, non dell'ente espropriante ma del proprietario (locatore) espropriato. La questione è tuttora controversa anche per il tradizionale orientamento della Corte costituzionale (11) che ha più volte negato, in linea di principio, l'esistenza di un diritto all'indennità di avviamento commerciale, nei casi di espropriazione, mancando in tali ipotesi il lucro del proprietario-locatore il quale non può più riappropriarsi del bene.

È bensì vero che la stessa Corte, in taluna delle pronunce soprariportate (12), aveva già lasciato intravedere un'apertura sul tema, che solo la recente Cassazione citata avrebbe accolto, laddove nella parte motiva si poteva leggere: «il diritto al compenso previsto per il conduttore dalla norma impugnata potrà essere soddisfatto soltanto e nella misura in cui il valore di avviamento possa essere calcolato come posta aggiuntiva dell'indennità di esproprio». Dalla stessa sentenza si poteva ricavare, però, la conferma della legittimità di un differente e preferenziale trattamento riservato all'epoca e che, come si è detto, continua ancora oggi, dal legislatore all'azienda (e, in genere, ad ogni attività) agricola rispetto ad altre tipologie di aziende.

Le mutate condizioni della realtà socio-economica rendono, però, maturo il tempo per una riconsiderazione da parte dell'ordinamento delle problematiche delle aziende commerciali (o simili) interessate, in un modo o nell'altro, da una procedura espropriativa, nel senso di una estensione alle stesse dell'agevolato trattamento riservato alle attività (e così alle aziende) agricole. Lo richiederebbe in tal senso anche la direzione che l'economia sembra aver intrapreso verso la sempre più spiccata commercializzazione del mondo agricolo.

Michele Arganini - Massimo Busà

(6) Cfr. Cass. Sez. I 24 giugno 2003, n. 9981, in questa Riv., 2004, 124.

(7) In Rep. *Foro it.*, 2003, voce *espropriazione per p.i.*, n. 199.

(8) Così, Cass. Sez. I 26216/2005, cit.

(9) Cfr., Cass. Sez. I 26216/2005, cit. e Cass. Sez. I 21 luglio 1992, n. 8797, in Rep. *Foro it.*, 1993, voce *espropriazione per p.i.*, n. 110.

(10) Vedi Cass. Sez. I 29 luglio 2005, n. 15936, in *www.deaprofes-*

sionale.it.

(11) Corte. cost. 27 gennaio-2 febbraio 1988, n. 126, in *Foro it.*, 1990, I, 2155; Corte cost. 30 novembre-14 dicembre 1989, n. 542, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1190, 956, con nota di Giove; Corte cost. 3 giugno 1992, n. 242, in *Foro it.*, 1992, I, 2324.

(12) Vedi Corte cost. 126/1988 cit.

Cass. Sez. III Civ. - 30-11-2005, n. 26079 - Preden, pres.; Calabrese, est.; Sgroi, P.M. (parz. diff.) - Lamon (avv. Conte e altri) c. Pierobon e altri (avv. Verzotto e altro). (Cassa con rinvio App. Venezia 18 ottobre 2004)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Nascita - Denuntiatio del proprietario del fondo al coltivatore o al confinante - Forma verbale - Idoneità - Esclusione - Forma scritta - Necessità - Fondamento. (C.c., artt. 1350 e 2725; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Rinuncia - Validità - Condizioni - Nascita del diritto - Momento rilevante. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

In materia di contratti agrari, per la comunicazione («notifica») al coltivatore o al confinante della proposta di alienazione del fondo, ai fini della prelazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 e all'art. 7 della legge n. 817 del 1971, da parte del proprietario venditore, è richiesta la forma scritta ad substantiam non essendo, perciò, idonea allo scopo l'effettuazione della stessa in qualsiasi modo, anche verbale. Infatti, la denuntiatio non va considerata solo come atto negoziale ma anche come atto preparatorio di una fattispecie traslativa avente ad oggetto un bene immobile, cioè il fondo agrario, onde deve rivestire necessariamente la forma scritta, in applicazione dell'art. 1350 c.c. Tale forma, peraltro, assolve ad esigenze di tutela e di certezza, rendendo, appunto, certa l'effettiva esistenza di un terzo acquirente, evitando che la prelazione possa essere utilizzata per fini speculativi in danno del titolare del diritto, e assicurando, a sua volta, al terzo acquirente, in caso di mancato esercizio della prelazione nello spatium deliberandi a disposizione del coltivatore (o confinante) pretermesso; garantisce, infine, il coltivatore (o confinante) in ordine alla sussistenza di condizioni della vendita più favorevoli stabilite dal proprietario promittente venditore e dal terzo promissario acquirente (1).

Non essendo valida la rinuncia ad un diritto non ancora sorto e, quindi, non ancora complessivamente noto al titolare nella sua estensione, il coltivatore diretto non può validamente rinunciare alla prelazione, spettantegli in virtù delle leggi 26 maggio 1965, n. 590 e 14 agosto 1971, n. 817, prima della denuntiatio da parte del proprietario venditore che determina l'insorgenza del suo diritto, in quanto una consapevole e responsabile rinuncia può essere effettuata dal coltivatore solo quando egli abbia avuto rituale conoscenza della vendita decisa dal proprietario, onde essere posto in grado di valutare tutti gli aspetti positivi e negativi della sua scelta (2).

(Omissis)

FATTO. - Con citazione del gennaio 1992 Pierobon Giancarlo e Campello Natalina esponevano di essere proprietari dal 1979 e coltivatori diretti di un fondo rustico con annesso fabbricato in agro di Trebaseleghe, confinante con un fondo appartenente a Volpato Malvino, che questi con rogito del 24 maggio 1991 aveva venduto a Lamon Silvio per il prezzo di Lire 26.000.000, senza avere comunicato ad essi attori il preliminare di vendita ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione loro spettante: ciò premesso, convenivano dinanzi al Tribunale di Padova il Volpato ed il Lamon per il riscatto del fondo compravenduto.

I convenuti si costituivano in giudizio, deducendo che gli attori non possedevano i requisiti di legge per l'esercizio del diritto di prelazione e, in particolare, che non erano coltivatori diretti.

Il Lamon, peraltro, chiedeva la condanna del Volpato a sollevarlo da ogni richiesta attorea che venisse accolta, in forza della garanzia assunta dal Volpato nell'atto di vendita.

Il Tribunale, con sentenza del 22 luglio 1998, accoglieva la domanda di riscatto; condannava il Lamon a pagare agli attori la somma di L. 12.000.000, determinata equitativamente, per i frutti percepiti; rigettava ogni altra domanda delle parti.

Proponeva appello il Lamon. Si costituivano Pierobon e Campello, che chiedevano il rigetto del gravame ed avanzavano inoltre domanda di indennizzo dei frutti successivi alla sentenza impugnata. Si costituiva altresì il Volpato, il quale si rimetteva al giudizio della Corte in ordine alla domanda di riscatto e, deducendo che il Lamon aveva proposto domande nuove nei suoi confronti, ne eccepeva l'inammissibilità.

La Corte d'appello di Venezia, con sentenza 18 ottobre 2004,

rigettava l'appello, nonché la domanda come sopra spiegata dagli appellati Pierobon e Campello, confermando integralmente la decisione impugnata. Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione Lamon Silvio in base a sei motivi e depositato memoria. Hanno resistito con controricorso e memoria Pierobon Giancarlo e Campello Natalino. Ha pure resistito Volpato Malvino con controricorso.

DIRITTO. - 1. Con il primo motivo, dedotto per violazione e falsa applicazione della legge n. 590 del 1965, art. 8, e legge n. 817 del 1971, art. 7, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, il ricorrente si duole per non essere stata considerata valida, ai fini della decorrenza del termine per l'esercizio del diritto di prelazione, la comunicazione della proposta di alienazione fatta verbalmente al proprietario del fondo confinante con quello oggetto della progettata vendita.

1.1. Con il secondo motivo, in relazione, altresì, agli artt. 8 e 7 citati e a vizi di motivazione, il ricorrente lamenta la mancata ammissione dei mezzi istruttori richiesti, che avrebbero confermato l'avvenuta notifica orale ai Pierobon e Campello del preliminare stipulato tra esso Lamon e il Volpato.

2. I due motivi, che sono esaminati assieme perchè connessi, non possono trovare accoglimento.

2.1. Il Collegio non ignora il recente diverso indirizzo di questa Corte, per il quale la comunicazione («notifica») al coltivatore o al confinante della proposta di alienazione del fondo ai fini della prelazione di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 8, e alla legge n. 817 del 1971, art. 7, non è imposta a pena di nullità, per cui la comunicazione stessa può essere effettuata dal proprietario venditore in qualsiasi modo, anche verbalmente (v., tra le altre, Cass. n. 1443/2000, in motivazione), ma ritiene, tuttavia, di dover confermare il primitivo indirizzo (v. Cass. n. 5568/1983, n. 8485/1987 e n. 10429/1991), implicante la necessità della forma scritta della comunicazione della proposta di vendita (c.d. *denuntiatio*), al quale si è attenuta la sentenza impugnata.

2.2. La tesi invero della natura non negoziale della *denuntiatio*, seguita dal nuovo indirizzo giurisprudenziale, non è conciliabile con la lettera della legge, che non può essere del tutto trascurata, essa prevedendo, infatti, all'art. 8, comma 4, espressamente a carico dell'alienante l'obbligo di notificare una «proposta», intesa come proposta contrattuale, posto che l'incontro dei consensi del proprietario venditore e del coltivatore determina (come finisce, del resto, per ammettere lo stesso diverso indirizzo) la conclusione del contratto.

La configurazione della *denuntiatio* come proposta contrattuale ex art. 1326 c.c. si riflette, conseguentemente, sul piano della forma.

Ora, come è stato evidenziato in dottrina, se è vero che nel nostro ordinamento vige il principio della libertà della forma come espressione dell'autonomia negoziale la quale consente al soggetto di emettere la dichiarazione di volontà secondo le modalità che preferisce, è ancor vero che il codice, nell'affermare che la forma è un requisito del negozio «quando risulta che è prescritta dalla legge sotto pena di nullità» (art. 1325 c.c.), si riferisce non alla forma in senso generale ma a quella forma per così dire speciale che la legge impone per alcuni negozi, quali «i contratti che trasferiscono la proprietà di beni immobili», per i quali l'art. 1350 c.c., comma 1, n. 1, richiede l'atto pubblico o la scrittura privata *ad substantiam*.

Sicché, se si considera la *denuntiatio* non solo come atto negoziale ma anche come atto preparatorio di una fattispecie traslativa avente ad oggetto un bene immobile, cioè il fondo, ne deriva che tale comunicazione deve necessariamente rivestire, in applicazione dell'art. 1350 c.c., la forma scritta *ad substantiam*, con inevitabili riflessi sul piano probatorio, non essendo, per questo, consentita la prova testimoniale, ex art. 2725 c.c.

2.2.1. La riconduzione della *denuntiatio* alla forma scritta, d'altronde, assolve, come sottolineatosi, ad esigenze di tutela e di certezza, nel senso che rende certa l'effettiva esistenza di un terzo acquirente, evitando che la prelazione possa essere utilizzata per fini speculativi in danno del titolare del diritto; assicura, a sua volta, al terzo acquirente, in caso di mancato esercizio della prelazione nello *spatium deliberandi* a disposizione del coltivatore, la certezza della compravendita stipulata con il proprietario, sottraendo l'acquirente al pericolo di essere assoggettato al retratto esercitato dal coltivatore pretermesso; garantisce infine il coltivatore in ordine alla sussistenza di condizioni della vendita più favore-

voli stabilite dal proprietario promettente venditore e dal terzo promissario acquirente.

3. Con il terzo motivo, dedotto per violazione e falsa applicazione delle norme di cui agli artt. 2725, 2730 c.c. e ss., art. 2739 c.c., legge n. 590 del 1965, art. 8, e legge n. 817 del 1971, art. 7, e vizi di motivazione, assume, inoltre, il ricorrente che, comunque, controparte ha manifestato la rinuncia alla prelazione.

3.1. Il motivo non è fondato.

3.2. Prescindendo dal rilievo (in quanto effettuata verbalmente) che la rinuncia deve rivestire la forma scritta, essendo il diritto di prelazione rivolto al trasferimento della proprietà di un bene immobile (Cass. n. 3241/1995, n. 3313/1996 e n. 3166/2003), rileva invece osservare che il motivo è da disattendere, per quanto più interessa, dal momento che in questo caso non c'è stata una valida *denuntiatio* e, di conseguenza, l'insorgere del diritto di prelazione, potendo infatti aversi una valida rinuncia solo quando il coltivatore abbia avuto rituale conoscenza della vendita decisa dal proprietario, onde essere posto in grado di valutare tutti gli aspetti positivi e negativi della sua scelta, e quindi effettuare una consapevole rinuncia (v., in questi sensi, soprattutto Cass. n. 872/1991).

(Omissis)

7. Il quinto ed il sesto motivo del ricorso devono essere, quindi, accolti e rigettati il primo, secondo, terzo e quarto dello stesso.

In conseguenza la sentenza impugnata va cassata in relazione con rinvio, anche in ordine alle spese del presente giudizio di legittimità, ad altra Sezione della Corte d'appello di Venezia.

(Omissis)

(1-2) SULLA FORMA DELLA *DENUNTIATIO* E DELLA RINUNCIA AL DIRITTO A ESSERE PREFERITI NELL'ACQUISTO DEL FONDO NELLA PRELAZIONE AGRARIA.

Nella sentenza in esame la Suprema Corte torna a pronunciarsi sul discusso tema della natura giuridica della *denuntiatio* nella prelazione agraria (1), nonché su quello, altrettanto dibattuto (2), della rinuncia al diritto di prelazione (3).

Invero, dalla lettura del testo della decisione emerge come le questioni affrontate siano più circoscritte e appaiono suscettibili di essere riassunte nei seguenti termini: in primo luogo, se nella prelazione agraria la *denuntiatio* debba essere fatta per iscritto o se possa essere effettuata in qualsiasi modo e, quindi, anche oralmente; in secondo luogo, se la rinuncia al diritto di prelazione debba rivestire la forma scritta e se l'esercizio del diritto alla rinuncia sia subordinato all'effettuazione della *denuntiatio*.

(1) Tra i molti e ampi contributi sulla natura giuridica della *denuntiatio* nella prelazione agraria si vedano GERMANÒ, *Sulla denuntiatio nella prelazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 267 ss.; ID., *La prelazione agraria: problemi sostanziali e processuali*, in *Giur. agr. it.*, 1973, 406 ss.; CARMIGNANI, *Denuntiatio e prova testimoniale*, nota a Cass. 30 dicembre 1993, n. 13010, in questa Riv., 1995, 230 ss.; ID., *Comunicazione verbale di vendita e rinuncia alla prelazione*, nota a Trib. Orvieto 27 ottobre 1993, *ivi*, 1995, 514 ss.; CALABRESE, *La prelazione agraria*, Padova, 2004, 69 ss.; CARPINO, voce *Prelazione agraria*, in *Noviss. dig., App.*, V, Torino, 1984, 1152 ss.; CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988, 210 ss.; ID., in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da Costato, Padova, 2003, 526 ss.; JESU, *La prelazione legale agraria*, Milano, 2004, 51 ss.; GARBAGNATI - CANTÙ, *La prelazione agraria*, Milano, 2004, 88 ss.; STELLA RICHTER, *Forma e sostanza della notifica della proposta di alienazione nella prelazione agraria*, in *Giust. civ.*, 1998, II, 409 ss.; FURIGUIE, *Contributo allo studio della struttura delle prelazioni legali*, Milano, 1984, 30 ss.; Busetto, *La natura della denuntiatio e la forma della sua comunicazione*, nota a Cass. 27 gennaio 1999, n. 723, in questa Riv., 1999, 284; DE SIMONE, *Riflessioni a margine di studi sulla denuntiatio nella prelazione agraria*, in *Scritti in onore di Romagnoli*, II, Milano, 1995, 608 ss.; PAOLONI, *Questioni vecchie e nuove in materia di prelazione agraria (nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dell'ultimo decennio)*, in questa Riv., 2001, 160 ss.; ID., voce *Prelazione e riscatto: 1) Fondi rustici*

Non vi è chi non veda, però, come le suddette questioni costringano a una riflessione giuridica di ben più ampia portata: interrogarsi circa la forma della *denuntiatio* nella prelazione agraria presuppone, infatti, una presa di posizione in merito alla sua natura giuridica; così come chiedersi a partire da quale momento il preferito possa rinunciare al diritto di prelazione sottintende una riflessione circa il *quando* del sorgere del medesimo.

Sotto il profilo fattuale la fattispecie sulla quale è stata chiamata a pronunciarsi la Suprema Corte è piuttosto semplice: nel 1991 Tizio alienava a Caio un fondo di sua proprietà. Di lì a poco Sempronio e Mevia, proprietari e coltivatori diretti del fondo rustico confinante, citavano in giudizio Tizio e Caio per il riscatto del fondo compravenduto, lamentando che, avendo Tizio ommesso di comunicare loro il preliminare di vendita, non erano stati messi in condizione di esercitare il diritto di prelazione loro spettante in virtù del combinato disposto degli artt. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 (recante «Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice») e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817 (recante «Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice»). Tizio, costituitosi in giudizio, deduceva che non solo la comunicazione della proposta di alienazione del fondo era stata fatta, seppure in forma orale, ma che alla stessa aveva altresì fatto seguito la rinuncia da parte degli attori al diritto di prelazione. I giudici di primo e di secondo grado, tuttavia, accoglievano la domanda attorea, muovendo dalla considerazione che, ai fini della prelazione agraria, non poteva reputarsi idonea la comunicazione verbale della volontà di alienare il fondo, dovendo essa essere fatta per iscritto in quanto concernente la vendita di un bene immobile, e che, in ogni caso, contrariamente a quanto era accaduto nella fattispecie in esame, la rinuncia al diritto di prelazione avrebbe dovuto essere effettuata per iscritto.

Tizio presentava, quindi, ricorso in cassazione, sostenendo che, anche alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali, la *denuntiatio* non andrebbe soggetta ad alcun vincolo formale e ben poteva, pertanto, nel caso di specie, essere effettuata anche verbalmente; inoltre, si sarebbe dovuto, comunque, tener conto del fatto che la controparte aveva rinunciato alla prelazione.

La Suprema Corte, investita della controversia, ha respinto il ricorso di Tizio, ribadendo, da un lato, che, con riferimento alla prelazione agraria, onde consentire al preferito l'esercizio del diritto riconosciutogli dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 e dall'art. 7 della legge n. 817 del 1971, la comunicazione della proposta di vendita (c.d.

(postilla di aggiornamento), in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1988, 3 ss.; ID., *Trasmissione del preliminare e prelazione agraria*, in *Giur. it.*, 1987, I, 1, 1389 ss.; PRZYBYLAK, *Brevi cenni sulla forma della denuntiatio nella prelazione agraria*, in *Nuovo dir. agr.*, 1999, 311 ss.; TAMPONI, voce *Prelazione agraria*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, XVI, Torino, 1996, 190 ss.; TRIOLA, *La natura giuridica della denuntiatio nella prelazione legale*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 263 ss.; ID., *Osservazioni in tema di prelazione agraria e forma della denuntiatio*, in *Vita not.*, 1999, 89; ID., *Questioni in tema di denuntiatio nella prelazione agraria*, in *Giur. it.*, 1991, 285 ss.

(2) Si vedano, *ex multis*, i contributi di CARMIGNANI, *Comunicazione verbale di vendita e rinuncia alla prelazione*, cit., 514 ss.; COMPORIT, *Riflessioni sulla rinuncia alla prelazione agraria*, in *Foro it.*, 1998, V, c. 206 ss.; GRECO, *La prelazione agraria*, Roma, 1986, 43 ss.; CALABRESE, *op. cit.*, 100 ss.; JESU, *Natura, forma e contenuto della denuntiatio, dell'accettazione e della rinuncia*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1992, I, 153 ss.; TRIOLA, *Rinuncia e rifiuto in tema di prelazione agraria*, in *Giust. civ.*, 1979, I, 606 ss.; ID., *In tema di rapporti tra rinuncia alla prelazione e denuntiatio*, nota a Cass. 5 maggio 1993, n. 5189, in questa Riv., 1994, 156; GERMANÒ, *op. loc. ult. cit.*; CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, cit., 333 ss.; ID., in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da Costato, cit., 532.

(3) Per un primo commento alla pronuncia *de qua* si veda FARACE, *Nuovo revirement della Corte di cassazione sulla forma della denuntiatio nella prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 11, 133 e ss.

denuntiatio), integrando gli estremi di una vera e propria proposta contrattuale ai sensi dell'art. 1326 c.c., necessita della forma scritta; dall'altro, che la rinuncia al diritto di prelazione agraria, avendo a oggetto un diritto rivolto al trasferimento della proprietà su un bene immobile, deve rivestire anch'essa la forma scritta, non potendo, conseguentemente, essere effettuata in forma orale, e deve intervenire successivamente alla *denuntiatio*.

Queste, in estrema sintesi, le posizioni assunte dalla Suprema Corte nella sentenza in commento.

Prima di procedere alla disamina dell'*iter* logico che ha indotto la Cassazione alle suddette conclusioni, va messo in evidenza che in merito alla natura giuridica della *denuntiatio* si rinvengono, sia in dottrina, sia in giurisprudenza, due orientamenti contrapposti.

Da un lato, vi è chi, facendo leva sul dato letterale dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, qualifica la *denuntiatio* come una proposta contrattuale, vale a dire come un atto negoziale recettizio che, concernendo un bene immobile, richiede la forma scritta *ad substantiam* (4).

Dall'altro, vi è chi, al contrario, considera la *denuntiatio* un atto di natura non negoziale, volto a comunicare al preferito il verificarsi della condizione dalla quale dipenderebbe il sorgere del suo diritto di scelta, vale a dire l'esistenza di un progetto di alienazione del fondo a un terzo, nonché le condizioni del contratto di compravendita (5): il diritto di prelazione, infatti, nonostante il coltivatore diretto ne acquisti la titolarità all'atto della stipula del contratto agrario, diverrebbe attuale solamente allorché il proprietario decidesse di vendere il fondo ed esteriorizzasse la sua volontà contrattando con un terzo, ovvero addivenendo con quest'ultimo alla conclusione di un preliminare di vendita o di un definitivo sottoposto alla condizione risolutiva dell'esercizio della prelazione da parte del preferito (6). In tale ottica la *denuntiatio* sarebbe una mera informazione rientrante nel *genus* delle «partecipazioni», come tale sottoposta al principio generale della libertà delle forme per la comunicazione degli atti giuridici e della manifestazione delle volontà negoziali.

L'opinione ora riportata si fonda su di un'interpretazione evolutiva dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, in virtù della quale il procedimento notificatorio previsto dalla norma in questione non avrebbe carattere cogente e inderogabile: sarebbe, pertanto, sufficiente, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, che il coltivatore fosse venuto a conoscenza, anche in maniera indiretta, dell'intento del proprietario di alienare il fondo (7).

Di conseguenza, la comunicazione della volontà di alienare il fondo da parte del proprietario sarebbe produttiva di effetti anche laddove fosse verbale, purché fosse effettuata

con chiarezza e completezza di tutti i requisiti prescritti dalla legge (nome del soggetto acquirente, indicazione del prezzo, ecc.) e purché vi fosse la prova certa, orale o documentale, della sua conoscenza da parte del coltivatore prelazionante (8).

Nella pronuncia in esame viene evidentemente accolto il primo dei due orientamenti sopra descritti (9).

Proprio facendo leva sulla lettera dell'art. 8, comma 4 della legge n. 590 del 1965, il quale pone espressamente a carico dell'alienante l'obbligo di notificare «una proposta di alienazione», la Suprema Corte ha ritenuto, infatti, che la locuzione adoperata dal legislatore non possa non intendersi riferita ad una proposta contrattuale, dal momento che, nell'eventualità in cui il coltivatore diretto, nel tempo concessogli, manifestasse la volontà di esercitare il diritto di prelazione, dovrebbe reputarsi intervenuto l'incontro dei consensi tra quest'ultimo ed il proprietario venditore, con conseguente conclusione del contratto.

La convinzione, manifestata dalla Suprema Corte nella sentenza in commento, che la *denuntiatio* vada configurata come una proposta contrattuale *ex art. 1326 c.c.* si riflette inevitabilmente sul piano della forma: nonostante nel nostro ordinamento viga il principio della libertà della forma come espressione dell'autonomia negoziale, in forza del quale il soggetto può emettere la dichiarazione di volontà secondo le modalità che preferisce, per il compimento di alcuni negozi la legge impone una forma per così dire «speciale», alla quale fa riferimento il codice civile laddove afferma che la forma è un requisito del negozio «quando risulta che è prescritta dalla legge sotto pena di nullità» (art. 1325, n. 4, c.c.). È questo il caso dei contratti che trasferiscono la proprietà su beni immobili, per i quali, ai sensi dell'art. 1350, comma 1, n. 1, c.c., è richiesta la forma scritta *ad substantiam*.

Ne consegue che, se si considera la *denuntiatio* un atto negoziale preparatorio di una fattispecie traslativa avente a oggetto un bene immobile, quale è il fondo rustico, non può che concludersi che anche detta comunicazione debba necessariamente rivestire la forma scritta *ad substantiam*, con inevitabili riflessi sul piano probatorio, essendo, di conseguenza, preclusa con riferimento a essa la prova testimoniale *ex art. 2725 c.c.* (10).

La forma scritta della *denuntiatio*, d'altronde, sempre ad avviso della Suprema Corte, assolve ad esigenze di tutela e di certezza, poiché rende certa l'effettiva esistenza di un terzo acquirente, evitando che la prelazione possa essere utilizzata per fini speculativi in danno al titolare del diritto. Essa assicura, inoltre, al terzo acquirente, in caso di mancato esercizio della prelazione nello *spatium deliberandi* a disposizione del coltivatore diretto, la certezza della com-

(4) Si vedano in tal senso CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, cit., 210 ss.; STELLA RICHTER, *op. cit.*, 409 ss.; TRIOLA, *La natura giuridica della denuntiatio nella prelazione legale*, cit., 263; CARMIGNANI, *Denuntiatio e prova testimoniale*, cit., 232.

(5) Così GERMANÒ, *Sulla denuntiatio nella prelazione*, cit., 270 ss., il quale precisa, altresì, che in tale ottica il diritto di prelazione diverrebbe il diritto alla conclusione prioritaria del contratto di compravendita, diritto che sarebbe, però, condizionato al verificarsi di una vicenda negoziale di alienazione del fondo tra il soggetto passivo del rapporto di preferenza e un terzo. Sul punto si veda anche FURGUELE, *op. cit.*, 2 ss.

(6) Cfr. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 270; ID., *La prelazione agraria: problemi sostanziali e processuali*, cit., 407.

(7) Cfr. Busetto, *op. cit.*, 284.

(8) Cfr. GERMANÒ, *Sulla denuntiatio nella prelazione*, cit., 271; DE SIMONE, *op. cit.*, 619; Busetto, *op. loc. cit.*; PRZYBYLAK, *op. cit.*, 316; Cass. 19 maggio 2003, n. 7768, in *Giust. civ.*, 2004, 2357; Cass. 17 gennaio 2001, n. 577, in questa Riv., 2001, 691 ed in *Riv. not.*, 2001, 650 ss., con nota di CASU; Cass. 9 febbraio 2000, n. 1443, in questa Riv., 2001, 109, con nota di CARMIGNANI, *Diritto di prelazione e denuntiatio* ed in *Vita not.*, 2000, 173 ss., con nota di TRIOLA; Cass. 27 gennaio 1999, n. 723, in questa Riv., 1999,

282, con nota di Busetto, cit.; Cass. 29 maggio 1998, n. 5306, *ivi* (M), 1998, 569; Cass. 26 gennaio 1995, n. 936, *ivi*, 1995, 214; Cass. 5 maggio 1993, n. 5189, *ivi*, 1994, 154, con nota di TRIOLA, *In tema di rapporti tra rinuncia alla prelazione e denuntiatio*, cit.; Cass. 13 giugno 1992, n. 7250, *ivi*, 1992, 597; Cass. 8 luglio 1991, n. 7527, *ivi*, 1992, 152.

(9) Nella sentenza in epigrafe la S.C. si discosta dal più recente orientamento giurisprudenziale, ad avviso del quale la *denuntiatio* andrebbe trattata alla stregua di un mera comunicazione e aderisce, al contrario, al precedente orientamento espresso dalla Cassazione, vale a dire a quello secondo il quale, poiché la *denuntiatio* incarna una vera e propria proposta contrattuale e non può, pertanto, essere confusa con una semplice comunicazione dell'intenzione di alienare il bene, sarebbe indispensabile ai fini della validità della stessa la sussistenza del requisito della forma scritta: in tal senso Cass. 30 dicembre 1993, n. 13010, in questa Riv., 1995, 229, con nota di CARMIGNANI, cit.; Cass. 5 ottobre 1991, n. 10429, *ivi* (M), 1992, 316; Cass. 8 ottobre 1990, n. 9868, *ivi* (M), 1991, 479; Cass. 15 settembre 1983, n. 5568, *ivi*, 1984, 644.

(10) Sull'esclusione della prova testimoniale ai fini dell'accertamento dell'avvenuta *denuntiatio* come conseguenza della natura negoziale della stessa, si veda CARMIGNANI, *op. ult. cit.*, 231.

pravendita stipulata con il proprietario e lo sottrae al pericolo di essere assoggettato al retratto esercitato dal coltivatore pretermesso. La *denuntiatio* effettuata in forma scritta garantisce, infine, al preferito una maggiore certezza circa il contenuto del contratto concluso dal proprietario promittente venditore con il terzo ed impedisce, in tal modo, che vengano stabilite delle condizioni più favorevoli a favore di quest'ultimo.

La posizione della Cassazione appare apprezzabile per diverse ragioni: in primo luogo, alla luce delle modifiche apportate all'originaria formulazione dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965 dall'art. 8 della legge n. 817 del 1971, che ha previsto la trasmissione al preferito del preliminare di vendita stipulato dal proprietario con il terzo acquirente (11), dovendosi considerare già concluso un contratto tra l'alienante ed il terzo nel momento in cui viene effettuata la *denuntiatio*, sarebbe assurdo escludere che quest'ultima non integri una proposta contrattuale, non essendo altrimenti comprensibile a quale proposta di alienazione abbia inteso fare riferimento il legislatore (12).

Non pare, infatti, condivisibile l'opinione di coloro che ritengono che la proposta contrattuale cui fa riferimento la disposizione *de qua* sia quella rivolta al terzo acquirente (13): è evidente, infatti, che il meccanismo previsto dalla legge presuppone che al momento della *denuntiatio* sia già intervenuta, tra il proprietario venditore e il terzo acquiren-

te, la conclusione (quanto meno) di un contratto preliminare, con la conseguenza che non sarebbe possibile individuare un atto, posto in essere dal proprietario venditore nei confronti del terzo, identificabile autonomamente come proposta contrattuale, essendo le parti già avvenute alla fase successiva a quella delle trattative (14).

Inoltre, se la *denuntiatio* non fosse una vera e propria proposta contrattuale, la dichiarazione del preferito di voler esercitare la prelazione non potrebbe determinare direttamente la conclusione del contratto, ma renderebbe necessario per il perseguimento di tale scopo un apposito e bilaterale consenso delle parti, il che appare contrario alla finalità della prelazione agraria, che è quella di assicurare al coltivatore diretto la possibilità di acquistare il fondo immediatamente (15).

E, difatti, coloro che in dottrina escludono la natura negoziale della *denuntiatio*, si trovano, poi, nell'*impasse* di dover spiegare come possa l'esercizio del diritto di prelazione da parte del preferito far sì che quest'ultimo divenga parte del contratto di compravendita (16): a tal fine si è ipotizzato che l'accettazione del preferito sia finalizzata a consentire l'inserimento del medesimo nella vicenda negoziale in corso tra il proprietario venditore ed il terzo acquirente; in sostanza, tramite l'esercizio del diritto di prelazione, il preferito si sostituirebbe al terzo nel procedimento di formazione del contratto di compravendita del fondo (17).

(11) V. *amplius* CASAROTTO, *op. cit.*, 212.

Le modifiche apportate all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 dall'art. 8 della legge n. 817 del 1971 hanno, altresì, costretto la dottrina e la giurisprudenza a chiedersi se, ai fini della configurabilità di una valida proposta di alienazione del fondo da parte del proprietario venditore al preferito, sia sufficiente la trasmissione a quest'ultimo del preliminare concluso con il terzo. La Suprema Corte, in più di una pronuncia, ha ritenuto di poter dare risposta affermativa a tale quesito, a condizione, però, che il preliminare permetta al preferito di conoscere tutte le condizioni e tutti gli elementi necessari a valutare la convenienza dell'acquisto (si vedano, *ex multis*, Cass. 9 agosto 1995, n. 8730, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 325; Cass. 21 marzo 1995, n. 3241, in questa *Riv.*, 1997, 587; Cass. 2 dicembre 1986, n. 7114, in *Giur. agr. it.*, 1987, 151; Cass. 26 giugno 1982, n. 3854, *ivi*, 1982, 613; Cass. 13 maggio 1980, n. 3161, *ivi*, 1981, 698; Cass. 26 giugno 1980, n. 4017, *ivi*, 1982, 166, con nota di TRIOLA, *Osservazioni in tema di esercizio del diritto di prelazione*, Cass. 17 febbraio 1979, n. 1060, *ivi*, 1979, 504). A tale orientamento hanno aderito in dottrina PAOLONI, *Trasmissione del preliminare e prelazione agraria*, cit., c. 1389 ss.; CARMIGNANI, *Denuntiatio e prova testimoniale*, cit., 231. Sul punto si veda, altresì, CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, cit., 305 ss., il quale, al contrario, da un lato ritiene che la semplice spedizione di una copia del preliminare possa integrare i requisiti essenziali della proposta solamente allorché il proprietario inserisca in essa l'espressione formale dell'offerta di acquisto rivolta al preferito, dall'altro, esclude che la trasmissione anche del contratto preliminare costituisca un requisito essenziale della *denuntiatio* laddove la dichiarazione formulata al preferito specifichi già quanto l'art. 8 della legge n. 590 del 1965 richiede sia portato a conoscenza del medesimo: la trasmissione del preliminare assumerebbe, in sostanza, significato solamente nell'ipotesi in cui la dichiarazione che l'accompagnasse rinviasse ad esso per l'individuazione degli elementi determinanti la fattispecie negoziale. Va da sé che l'orientamento dottrinale ad avviso del quale la *denuntiatio* costituisce un mero atto di comunicazione, di natura non negoziale, incontra meno difficoltà ad ammettere che anche il solo invio del preliminare sia sufficiente a far avverare la condizione da cui dipenderebbe la possibilità per il preferito di esercitare il proprio diritto di prelazione: è evidente, infatti, che, fatta eccezione per l'ipotesi in cui il contenuto del medesimo fosse incompleto o lacunoso, il preliminare sarebbe idoneo a far acquisire al preferito la conoscenza del progetto di alienazione del fondo.

(12) In tal senso STELLA RICHTER, *op. cit.*, 410.

(13) GERMANÒ, *Sulla denuntiatio nella prelazione*, cit., 273, il quale peraltro muove da tale presupposto per escludere che la *denuntiatio* integri gli estremi di una proposta contrattuale.

(14) Cfr. STELLA RICHTER, *op. loc. cit.* e CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, cit., 212 ss., il quale, muovendo da un confronto con il disposto dell'art. 732 c.c., mette bene in evidenza come una simile conclusione, condivisibile con riferimento all'originaria formulazione dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, non possa più essere accolta

in seguito alle modifiche apportate al dettato della norma *de qua* dall'art. 8 della legge n. 817 del 1971: poiché nella novella introdotta nel 1971 si rinviene il riferimento a un preliminare tra il proprietario venditore ed il terzo, che viene a porsi in contrapposizione alla proposta indirizzata al preferito, quest'ultima non può più essere identificata con la proposta del contratto progettato tra l'alienante ed il terzo da comunicarsi al prelante, ma deve, al contrario, essere intesa come atto proprio del soggetto passivo che questi è tenuto a formulare all'avente diritto alla prelazione.

Il riconoscimento della natura di proposta contrattuale alla *denuntiatio* incide, invero, anche sul problema della sua revocabilità: non ci si può esimere, infatti, dal chiedersi se il proprietario venditore, una volta notificata al preferito la propria volontà di alienare il fondo, possa cambiare idea e privare di efficacia la *denuntiatio* stessa. Se si optasse per l'inquadramento della *denuntiatio* nel *genus* della proposta contrattuale, essendo quest'ultima, *ex art. 1328 c.c.*, di norma revocabile – purché la revoca intervenga prima dell'accettazione del destinatario –, si potrebbe concludere che il proprietario venditore sia legittimato a revocare la proposta di alienazione del fondo rivolta al preferito e impedire, così, la conclusione del contratto di compravendita. Se non che la Suprema Corte, in talune pronunce (cfr. Cass. 5 ottobre 1991, n. 10429, cit. e Cass. 14 marzo 1988, n. 2427, in *Foro it.*, 1989, 446), ha affermato il principio della non revocabilità della *denuntiatio* per tutto il tempo di cui il prelazionario dispone per esprimere la sua accettazione: la *denuntiatio* darebbe, quindi, vita ad una proposta irrevocabile per legge (che andrebbe, cioè, tenuta ferma nell'arco dei trenta giorni concessi dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 al preferito per decidere se esercitare o non il proprio diritto di prelazione). Se così fosse, troverebbe applicazione l'art. 1329 c.c., in virtù del quale la revoca della proposta sarebbe senza effetto. Si veda, però, STELLA RICHTER, *op. cit.*, 412 ss., il quale ritiene che anche con riferimento alla prelazione agraria trovino applicazione le regole relative alla revoca della proposta contrattuale, con l'importante conseguenza che, laddove la revoca non fosse suffragata dalla sussistenza di una giusta causa, il preferito potrebbe avvalersi delle norme sulla responsabilità precontrattuale e ottenere un risarcimento del danno laddove fosse ascrivibile al proprietario venditore un comportamento contrario a buona fede nella fase formativa del contratto. Se, al contrario, si riconoscesse alla *denuntiatio* la natura di mera comunicazione, poiché l'atto di partecipazione per sua stessa natura è irrevocabile, dal momento che esaurisce i suoi effetti nell'istante in cui giunge a conoscenza del destinatario, il preferito rimarrebbe senza tutela nell'ipotesi in cui il proprietario decidesse di non alienare più il fondo: mancando una proposta contrattuale, infatti, non solo non si potrebbe invocare l'applicabilità dell'art. 1329 c.c., ma non si potrebbe nemmeno potenzialmente sostenere l'imputabilità al proprietario venditore di una responsabilità precontrattuale. Sul punto si vedano, *amplius*, STELLA RICHTER, *op. cit.*, 412 e GRECO, *op. cit.*, 53 ss.

(15) Cfr. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 411.

(16) Cfr. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 410.

(17) Così GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 271; ID., *La prelazione agraria: problemi sostanziali e processuali*, cit., 406.

A tale orientamento dottrinale sembrerebbe, tuttavia, doveroso muovere due obiezioni: innanzi tutto, non si comprende perché esso si esprima in termini di «accettazione del preferito», dal momento che, se la *denuntiatio* non è una vera e propria proposta contrattuale, non vi è nulla che possa essere accettato dal prelante; in secondo luogo, se, allo scopo di escludere che la *denuntiatio* incarna una vera e propria proposta contrattuale, si sostiene che al momento della *denuntiatio* non vi sia più alcuna proposta, ma si sia già in presenza di un contratto preliminare o addirittura di un definitivo di compravendita avente ad oggetto il fondo, si fatica a comprendere come la sostituzione del preferito possa aversi nel «procedimento di formazione del contratto». Tutt'al più potrebbe sostenersi che ciò si verifichi all'interno del preliminare o del definitivo di compravendita. Se non che la sostituzione nel contratto, integrando un'ipotesi di successione a titolo particolare tra vivi nella posizione contrattuale di uno dei contraenti originari, com'è noto, è ammessa nel nostro ordinamento solo se è prevista dalle parti o dalla legge, vale a dire solo se trovi la propria fonte nell'autonomia delle parti (mediante la conclusione di una cessione del contratto *ex art. 1406 c.c.*) o direttamente nella legge.

Nel caso di specie, dunque, o si giunge alla paradossale conclusione che la proposta contrattuale cui si riferisce l'art. 8 della legge n. 590 del 1965 sia finalizzata alla conclusione di una cessione del contratto, conclusione, questa, che parrebbe ancora più assurda in quanto formulata nel tentativo di dimostrare che la *denuntiatio* non è una proposta contrattuale, o si cerca di dimostrare che la fonte della sostituzione del preferito al terzo acquirente sia la legge. Anche quest'ultimo assunto, però, appare estremamente difficile da comprovare: poiché la legge consente la sostituzione del preferito al terzo nel caso in cui il coltivatore diretto pretermesso eserciti il retratto, sembrerebbe, infatti, potersi argomentare *a contrario* che non era nelle intenzioni del legislatore far discendere dall'esercizio del diritto di prelazione da parte del preferito la sua sostituzione al terzo nel contratto di compravendita (18).

Inoltre, se la *denuntiatio* non fosse una vera e propria proposta contrattuale, ciò significherebbe che attraverso di essa il proprietario assumerebbe un semplice obbligo a contrarre, ma se così fosse si verificherebbe inevitabilmente un indebolimento della posizione del preferito stesso, in quanto quest'ultimo si troverebbe in una condizione addirittura peggiore rispetto a quella precedente, dal momento che l'obbligo legale a contrarre del proprietario del fondo verrebbe sostituito da un vincolo obbligatorio di natura negoziale (19).

Appaiono, infine, condivisibili anche le osservazioni fatte dalla Suprema Corte circa la maggiore tutela che verrebbe assicurata dalla forma scritta della *denuntiatio*

(20) alle posizioni giuridiche delle parti interessate nel rapporto (21). Non v'è dubbio, infatti, che la comunicazione scritta della proposta di alienare il fondo renda certa l'effettiva esistenza di un terzo acquirente ed impedisca che la prelazione venga utilizzata per fini speculativi in danno al titolare del diritto di prelazione: si ipotizzi che il preferito sia venuto a sapere indirettamente dell'esistenza di trattative tra il proprietario del fondo ed un soggetto terzo, ma che, in realtà, le trattative non esistono o si siano semplicemente interrotte; in tale ipotesi il preferito potrebbe essere indotto ad esercitare il proprio diritto di prelazione dalla falsa convinzione che sia prossima un'alienazione del fondo a terzi, il che consentirebbe al proprietario di approfittare dell'occasione per vendere il proprio fondo (22).

Allo stesso tempo la notifica della *denuntiatio* garantisce maggiore sicurezza al terzo circa la validità della compravendita stipulata con il proprietario, in quanto gli permette di sapere a partire da quale momento decorrono i trenta giorni entro i quali il preferito è tenuto ad esercitare il diritto di prelazione e, conseguentemente, in caso di mancato esercizio del diritto di prelazione nello *spatium deliberandi*, di acquisire la certezza che il proprio acquisto non potrà essere posto nel nulla dal retratto del coltivatore pretermesso (23).

Oltre a ciò, riconoscendo alla *denuntiatio* la natura di proposta contrattuale si viene, altresì, ad introdurre un forte deterrente all'omissione della stessa da parte del proprietario del fondo: qualora quest'ultimo alienasse il fondo ad un terzo e non desse comunicazione alcuna al preferito di tale vendita, il coltivatore diretto pretermesso, laddove fosse interessato all'acquisto, eserciterebbe il diritto di riscatto; ciò comporterebbe il sorgere a carico del proprietario dell'obbligo di risarcire i danni al terzo *ex artt. 1337 e 1338 c.c.*, in quanto risulterebbe aver violato l'obbligo di correttezza che gli avrebbe imposto di dare notizia alla controparte dell'esistenza di una possibile causa di invalidità del negozio. D'altronde, lo stesso preferito potrebbe agire nei confronti del proprietario, onde ottenere il risarcimento degli eventuali danni derivantigli dal ritardo nella conclusione del negozio in seguito all'omissione della *denuntiatio*. È evidente che sarebbe estremamente svantaggioso per il proprietario omettere la *denuntiatio*, in quanto si esporrebbe alle richieste risarcitorie e del terzo e del preferito (24).

Per quanto concerne, invece, la posizione assunta dalla Suprema Corte con riferimento alla rinuncia alla prelazione, sia in dottrina che in giurisprudenza vi è uniformità di vedute circa la necessità che essa, integrando un atto dispositivo che va a incidere su un diritto reale immobiliare, venga effettuata per iscritto ai sensi dell'art. 1350, n. 5, c.c. (25), perciò, sotto tale profilo, non pare che la pronuncia in esame abbia introdotto elementi di novità.

(18) Cfr. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 411.

(19) Cfr. STELLA RICHTER, *op. cit.*, 410.

(20) Merita di essere ricordata in questa sede l'osservazione, più che pertinente ad avviso di chi scrive, di CASAROTTO, *op. cit.*, 304, il quale ha rilevato che la necessità della forma scritta della *denuntiatio* deriva, oltre che dalla sua funzione di proposta contrattuale, come tale assoggettabile alla regola di cui all'art. 1350 c.c., anche dalla disciplina specifica contemplata dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965: poiché tale norma prevede che la notifica della proposta debba avvenire con lettera raccomandata, appare, infatti, evidente che il legislatore, nel regolare le modalità della sua trasmissione, abbia implicitamente imposto la forma scritta anche per la formulazione della proposta. Giunge alla medesima conclu-

sione anche FARACE, *op. cit.*, 141.

(21) L'esempio si rinviene in CARMIGNANI, *op. ult. cit.*, 233.

(22) A tale conclusione addiuvano CARMIGNANI, *op. loc. cit.*, la quale puntualmente rileva, altresì, che anche la conoscenza da parte del preferito delle generalità del terzo potenziale acquirente potrebbe essere determinante per la scelta di esercitare o non il suo diritto.

(23) Così CARMIGNANI, *op. loc. cit.*

(24) In tal senso si veda CARMIGNANI, *op. loc. cit.*

(25) Si vedano, *ex multis*, Cass. 4 marzo 2003, n. 3166, in questa Riv., 2003, 425, con nota di Busetto, *La forma della rinuncia alla prelazione*, Cass. 10 aprile 1996, n. 3313, in *Riv. not.*, 1996, 1448; Cass. 21 marzo 1995, n. 3241, in questa Riv., 1997, 587.

Appare, invece, degno di nota il fatto che la Cassazione, con riferimento specifico alla fattispecie in esame, abbia rilevato che, non essendoci stata una valida *denuntiatio*, non si è potuto verificare nemmeno l'insorgere del diritto di prelazione: poiché gli attori, solamente laddove avessero avuto rituale conoscenza della vendita decisa dal proprietario, avrebbero potuto valutare tutti gli aspetti positivi e negativi connessi all'esercizio del diritto di prelazione, la Suprema Corte ha escluso che nel caso di specie si ponesse un problema di consapevole rinuncia allo stesso.

A tal proposito può essere utile ricordare che la dottrina, così come, del resto, la giurisprudenza (26), mentre appare pressoché unanime nell'escludere la possibilità di una rinuncia c.d. preventiva alla prelazione (27), in quanto una valida rinuncia non potrebbe che aversi in relazione a diritti già sorti e completamente noti al rinunziante (28), si divide circa l'individuazione del momento a partire dal quale il preferito può validamente rinunciare al diritto di prelazione.

Un orientamento, che è quello al quale si uniforma la sentenza in esame, ritiene indispensabile, ai fini dell'ammissibilità e della validità della rinuncia, che questa intervenga successivamente alla *denuntiatio* del proprietario venditore, perché prima il diritto non sarebbe ancora sorto e quindi non ancora noto nella sua estensione (29).

In verità, a tale impostazione, è stato opportunamente obiettato che sarebbe più corretto esprimersi in termini di «attualità e concretezza» del diritto di prelazione piuttosto che di «esistenza» del medesimo, dal momento che il diritto del coltivatore o del confinante a essere preferito non può che preesistere alla determinazione del proprietario di alienare il fondo: se così non fosse,

non si comprenderebbe, infatti, in adempimento di quale obbligo il proprietario del fondo offerto in vendita sarebbe tenuto alla *denuntiatio*, così come non sarebbe chiaro, in caso di mancata notifica della proposta, quale sarebbe il diritto alla cui violazione il legislatore ha inteso porre rimedio con la previsione del riscatto (30).

A una diversa conclusione giunge, invece, l'orientamento secondo il quale la *denuntiatio* non andrebbe soggetta ad alcun vincolo di forma: gli esponenti di detta corrente dottrinale ritengono, infatti, che possa esservi una valida rinuncia alla prelazione anche qualora il coltivatore sia stato informato verbalmente di una proposta di vendita completa nei suoi elementi essenziali (31) o sia venuto comunque a conoscenza, anche in via indiretta, della volontà del proprietario del fondo di alienarlo a terzi.

A dire il vero, nonostante divergano nell'individuazione del momento «concreto» a partire dal quale il preferito potrebbe efficacemente esercitare il proprio diritto alla rinuncia alla prelazione, entrambi gli orientamenti ora ricordati paiono fondarsi sul medesimo principio: può esservi rinuncia alla prelazione solamente allorquando il diritto sia già entrato a far parte del patrimonio del preferito e questi sia venuto a conoscenza dell'esistenza di un progetto reale di alienazione del fondo da parte del proprietario a terzi.

Anche sotto tale profilo la decisione cui è addivenuta la Suprema Corte nella decisione *de qua* pare, pertanto, condivisibile, fatta salva, però, la notazione che il diritto di prelazione deve ritenersi già sorto allorquando sia effettuata la *denuntiatio*.

Silvia Bolognini

(26) Assolutamente consolidato in giurisprudenza è l'orientamento al quale ha aderito la S.C. nella sentenza in epigrafe, allorquando ha escluso che il preferito possa rinunciare al diritto di prelazione agraria prima che questo sia sorto in concreto - risalente e minoritario è, infatti, l'orientamento giurisprudenziale che sostiene la validità di una rinuncia preventiva alla prelazione agraria (App. Torino 27 febbraio 1970, in *Riv. giur. lav.*, 1972, II, 196; Trib. Macerata 21 aprile 1977, in *Giur. agr. it.*, 1978, 574; App. Firenze, 23 marzo 1984, *ivi*, 1984, 224). Al riguardo si registrano, però, anche in giurisprudenza due orientamenti differenti: una prima corrente, che è quella alla quale ha aderito la Cassazione nella pronuncia *de qua*, ritiene che possa esservi una consapevole e responsabile rinuncia al diritto di prelazione agraria solamente dopo la *denuntiatio* del proprietario del fondo, in quanto prima di essa il diritto di prelazione non sarebbe ancora sorto e, quindi, non ancora complessivamente noto al titolare del diritto nella sua estensione; una valida rinuncia potrebbe aversi, infatti, solo nell'ipotesi in cui il preferito fosse stato messo in condizione di valutare tutti gli aspetti positivi e negativi della sua scelta, avendo avuto tempestiva e rituale conoscenza delle condizioni di vendita decise dal proprietario (Cass. 29 maggio 1998, n. 5306, cit.; Cass. 18 maggio 1995, n. 5457, in questa Riv., 1996, 170; Cass. 29 settembre 1995, n. 10272, *ivi*, 1997, 327, con nota di TRIOLA, *Due questioni in tema di prelazione agraria*; Cass. 5 ottobre 1991, n. 10429, cit.; Cass. 29 gennaio 1991, n. 872, in *Giur. agr. it.*, 1992, 252; Cass. 30 gennaio 1990, n. 633, *ivi*, 1990, 477; Cass. 10 agosto 1988, n. 4920, *ivi*, 1989, 29; Cass. 3 settembre 1985, n. 4590, in *Vita not.*, 1986, 176; Cass. 13 novembre 1984, n. 5727, in *Giur. agr. it.*, 1985, 342). Una seconda corrente ritiene, invece, che ai fini della validità della rinuncia sia sufficiente che il titolare del diritto

sia stato compiutamente messo a conoscenza, anche verbalmente, della proposta di vendita completa nei suoi elementi essenziali (Cass. 13 giugno 1992, n. 7250, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 47, con osservazioni di FERRUCCI; Cass. 2 agosto 1993, n. 8525, in *Foro it.* 1994, I, c. 76, con nota di BELLANTUONO; Cass. 8 luglio 1991, n. 7527, in *Nuova giur. civ.*, 1992, I, 153, con nota di JESU; Cass. 17 luglio 1991, n. 7948, in *Giur. agr. it.*, 1992, 151).

(27) Per mero spirito di completezza si ricorda che è ormai superato l'orientamento dottrinale, peraltro minoritario, ad avviso del quale la normativa sul diritto di prelazione agraria non consentirebbe la rinuncia al diritto di prelazione: secondo alcuni, tale normativa sarebbe, infatti, di ordine pubblico; secondo altri sarebbe, invece, inderogabile *ex art.* 23 della l. 11 febbraio 1971, n. 11. Secondo altri ancora, infine, il diritto alla prelazione sarebbe rinunciabile solamente davanti al giudice o con l'assistenza delle associazioni sindacali: cfr. RECCHI, *Sulla irrinunciabilità del diritto di prelazione del coltivatore diretto*, in *Riv. giur. lav.*, 1972, II, 198; CASELLI, *La prelazione nell'acquisto di fondi rustici*, in *Giur. merito*, 1974, IV, 176; CIANCIO, *Prelazione e acquisto di fondi rustici*, Padova, 1978, 95.

(28) Cfr. CALABRESE, *op. cit.*, 100; in giurisprudenza si vedano Cass. 10 agosto 1988, n. 4920, cit.; Cass. 29 gennaio 1991, n. 872, cit.; Cass. 29 settembre 1995, n. 10272, cit.; Cass. 14 aprile 2000, n. 4858, in questa Riv., 2001, 249.

(29) Cfr. TAMPONI, *op. cit.*, 194; TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 155.

(30) Cfr. TRIOLA, *In tema di rapporti tra rinuncia alla prelazione e denuntiatio*, cit., 156.

(31) Cfr. COMPORRI, *op. cit.*, 213 e, *ivi*, ulteriori indicazioni bibliografiche.

Cass. Sez. III Civ. - 7-11-2005, n. 21492 - Varrone, pres.; Segreto, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Michelon (avv. Manzi e altri) c. Endrizzi (avv. Pontecorvo). (*Conferma App. Venezia 9 ottobre 2002*)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Contratto di affitto di azienda ittica - Qualificazione come contratto di affitto di fondo rustico - Elementi essenziali - Oggetto del contratto - Godimento del fondo - Configurabilità - Godimento e sfruttamento delle vasche - Configurabilità come affitto di fondo rustico - Esclusione - Fondamento - Fattispecie. (L. 3 maggio 1982, n. 203; l. 5 febbraio 1992, n. 102, art. 2)

Ricorrono gli estremi dell'affitto di fondi rustici solo quando il contratto abbia ad oggetto la cessione del godimento di un terreno al fine di ricavarne il reddito agricolo derivante dalla sua coltivazione; ne consegue che se - come nella specie - oggetto del contratto è il godimento, per lo sfruttamento economico, di alcune strutture (vasche per l'allevamento ittico) poste su un terreno che, per la sua limitata estensione, costituisce solo la superficie di appoggio di tali strutture e dell'area ad esse circostante, destinata a consentire lo svolgimento delle operazioni necessarie alla «coltivazione» del pesce nelle vasche, il contratto in questione non è qualificabile con affitto di fondo rustico e ad esso non è applicabile la disciplina di cui agli artt. 1 e ss. della legge n. 203 del 1982 (1).

(Omissis)

1. Preliminarmente vanno riuniti i ricorsi.

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 324 c.p.c. con riferimento ai criteri di cui all'art. 2909 c.c. e l'omessa o insufficiente motivazione, avendo impugnato sentenza escluso che la sentenza del Tribunale di Treviso n. 400/1995, Sez. spec. agraria, avesse statuito con efficacia di giudicato, che il contratto di affitto, avente ad oggetto l'allevamento ittico di cui è causa, debba essere inquadrato nella categoria dei contratti di affitto di fondo rustico.

2.1. Ritiene questa Corte che il motivo sia infondato e che lo stesso vada rigettato.

Preliminarmente va osservato che la qualificazione del rapporto operata dal giudice ai fini della competenza e del rito applicabile non pregiudica il merito e non preclude un nuovo esame dei fatti da parte del giudice di appello, ferma restando la definitività della statuizione in ordine alla competenza e al rito, non impugnata dall'appellante (cfr. Cass. 15 gennaio 1996, n. 285; Cass. 13 ottobre 1961, n. 2135; Cass. 27 giugno 1968, n. 2197; Cass. 21 dicembre 1971, n. 3731; Cass. 16 maggio 1984, n. 3011; Cass. 15 giugno 1988, n. 4053).

2.2. Nella fattispecie la sentenza n. 400/1995 della Sez. spec. agraria del Tribunale di Treviso si è pronunciata solo su questioni di rito, ritenendo l'improcedibilità del ricorso proposto dall'Endrizzi nei confronti del Michelon, ai sensi dell'art. art. 46, legge n. 203/1982, sia pure ritenendo, ai fini dell'emessa decisione, che il contratto in questione avesse natura agraria. Data la natura della sentenza e giusto il suddetto orientamento giurisprudenziale, tanto non impediva, ai fini del merito, un nuovo esame dei fatti da parte del giudice di appello, che sul punto non era vincolato da alcun giudicato, quanto alla qualificazione del contratto.

3. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2, legge n. 102/1992, nonché il vizio motivazionale sul punto della mancata applicazione dell'art. 2, legge n. 102/1992.

Lamenta il ricorrente che la sentenza impugnata non ha tenuto conto che l'attività di acquacoltura è definita dalla legge n. 102/1992 come attività agricola, con la conseguenza che il contratto in questione deve ritenersi disciplinato dalla legge n. 203/1982 in tema di affitto di fondi rustici e che questa norma ha natura interpretativa.

4.1. Ritiene questa Corte che il motivo è infondato e che lo stesso va rigettato.

L'art. 2 della l. 5 febbraio 1992, n. 102 (modificato dall'art. 9, l. 27 marzo 2001, n. 122), così statuisce: «1. L'attività di acquacoltura è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto.

2. Sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 2135 del codice civile soggetti, persone fisiche o giuridiche, singoli o associati, che esercitano l'acquacoltura e le connesse attività di prelievo sia in acque dolci sia in acque salmastre e marine».

È stato ritenuto che la predetta norma ha carattere di norma di interpretazione autentica, e che, pertanto, è immediatamente applicabile, quale *ius superveniens* alle controversie in corso in cui si discute se l'attività anzidetta costituisca o meno attività agricola e se debba essere assoggettata alla disciplina relativa (Cass. 21 luglio 1993, n. 8123).

4.2. Ritiene questa Corte che, pur dovendosi condividere detto principio in termini generali, esso, in quanto attiene alla qualità dell'attività imprenditoriale svolta da soggetto che si dedica in modo prevalente all'acquacoltura (anche in acque salmastre o marine), non può essere portato fino al punto di ritenere che - per ciò solo - ogni contratto di affitto di immobile o di azienda, che ponga in essere l'imprenditore in acquacoltura, sia affitto di fondo rustico soggetto alla disciplina di cui alla legge n. 203/1982.

Premesso che si controverte, nella specie, esclusivamente se sia - o meno - applicabile al contratto *inter partes* il titolo primo della l. 3 maggio 1982, n. 203, esattamente il giudice di appello ha ommesso qualsiasi accertamento circa la natura «agraria» o meno, dell'attività svolta in concreto dal Michelon, ovvero se esso ricavesse i redditi prevalenti da tale attività (altro requisito per ritenere l'attività imprenditoriale in questione come agricola).

La ricordata l. 3 maggio 1982, n. 203 - infatti - sotto la generica intitolazione «norme sui contratti agrari», al titolo primo, lungi dal dettare - come pare presupporre il ricorrente - la disciplina positiva dei contratti agrari, cioè dei contratti per mezzo dei quali l'imprenditore agricolo si procura i fattori e gli strumenti necessari per dare inizio e per svolgere l'attività produttiva, reca - come avverte la relativa intitolazione - «disposizioni integrative e modificative dell'affitto dei fondi rustici».

È - palese - pertanto - che in tanto può invocarsi l'applicabilità della disciplina di cui agli artt. 1 e ss. (affitto a coltivatore diretto) della citata legge n. 203 del 1982, in quanto *in primis* a prescindere dalla qualità di «imprenditore agricolo» vantata (o reclamata) da una delle parti del rapporto e dalla natura dell'attività da costui svolta, si accerti che si è a fronte di «un fondo rustico».

4.3. Va - quindi - precisato, al riguardo, che ricorrono gli estremi dell'affitto di fondi rustici (solo) quando si ha in godimento un terreno come tale, per ottenerne un reddito agricolo, cioè proveniente dalla coltivazione del fondo.

Nella fattispecie, ha accertato il giudice di appello, con valutazione fattuale immune da censure in questa sede di sindacato di legittimità, fondata sulla lettura del contratto e l'esame delle fotografie che l'azienda in questione è costituita da vasche per l'allevamento ittico poste su un terreno che, data la sua limitata estensione rispetto a tali prevalenti pertinenze, costituisce una semplice superficie di appoggio di tali strutture. Certo, quindi, che nella specie oggetto del contratto è il godimento di tali strutture organizzate all'acquacoltura, con residue piccole aree scoperte attrezzate e insuscettibili di «coltivazione», esattamente il giudice di appello ha escluso la riferibilità, alla presente fattispecie, degli artt. 1 e ss. della l. 3 maggio 1982, n. 203 (in conformità, del resto, alla pacifica giurisprudenza di questa Corte, sulla questione specifica, cfr. ad esempio, Cass. 4 ottobre 1994, n. 8078, che ha escluso l'applicabilità della legge n. 203/1982 ad un contratto di affitto di capannone con terreno attrezzato non coltivabile, per l'attività di allevamento avicolo, nonostante che l'art. 1 della l. 20 novembre 1996, n. 778, ai fini della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, consideri agricola tale attività; Cass. 23 novembre 1985, n. 5827, secondo cui la ricorrenza di un contratto di affitto di fondo rustico, come tale assoggettato alla speciale normativa in materia di rapporti agrari, postula che il godimento di un fondo venga ceduto al fine di ottenerne il reddito agricolo proveniente dalla sua coltivazione; Cass. 2 aprile 1986, n. 2241, che ha escluso costituisca affitto di fondo rustico la concessione dell'uso di una stalla; Cass. 24 settembre 1990, n. 9686, secondo cui non è ravvisabile un affitto agrario nel contratto avente ad oggetto la cessione del godimento di un manufatto adibito a porcilaia).

4.4. Tale conclusione non solo ha il suffragio della lettera della legge (cfr. art. 12, comma 1, prima parte, preleggi, secondo cui nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse. Cfr. Cass. 23 settembre 1985, n. 4711; Cass. 13 novembre 1979 n. 5901), ma trova riscontro nella stessa

«intenzione del legislatore» (art. 12, comma 1, ultima parte preleggi).

La l. 3 maggio 1982, n. 203, in particolare, aveva talmente quale unico – ed esclusivo – obiettivo la regolamentazione degli affitti dei «fondi rustici» da essere logicamente incompatibile a disciplinare – come si invoca – indiscriminatamente tutti i contratti per mezzo dei quali gli imprenditori agricoli si procurano i fattori e gli strumenti necessari per dare inizio e per svolgere l'attività produttiva.

A prescindere dal considerare che, se fosse vero l'assunto di parte ricorrente, dovrebbe giungersi alla singolare conclusione che sono soggetti alla l. 3 maggio 1982, n. 203, (anche) tutti i contratti per mezzo dei quali gli imprenditori agricoli acquistano «i fattori e gli strumenti necessari per l'attività produttiva» (ad esempio i contratti di somministrazione delle materie prime di cui gli stessi abbisognano, nonché quelli di acquisto delle varie attrezzature, anche marine, se l'acquacoltura è svolta in mare), dimostra l'insofferibilità dell'assunto, che qui si disattende, il rilievo che per i beni per cui è controversia è senz'ombra di dubbio inapplicabile la previsione di cui agli artt. 8 e ss. delle più volte citata legge n. 203/1982, in tema di determinazione dell'«equo canone», i quali presuppongono tutti terreni agricoli destinati alla produzione (ciò a prescindere dalla intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62, legge n. 203/1982, dichiarata con sentenza della Corte cost. n. 318/2002, e dell'art. 14, stessa legge, dichiarata con sentenza n. 315/2004, per effetto delle quali il regime del canone d'affitto allo stato risulta libero su tutto il territorio nazionale).

4.5. Precisato quanto precede, sono del tutto irrilevanti, al fine del decidere, sia le conclusioni cui è pervenuta parte della dottrina, al fine della ridefinizione di «contratto agrario», sia l'avvenuto riconoscimento (a particolari fini) – in sede legislativa – dell'acquacoltura quale «attività agraria».

Quanto al primo profilo l'ampliamento (pur eventualmente esatto) della nozione «contratto agrario» proposto dalla dottrina è privo di qualsiasi riflesso, specie ai fini che ora interessano, ove a questo non segua, in sede legislativa, il superamento delle pregresse norme sul «contratto di affitto di fondo rustico» con quelle sul contratto di affitto di strutture comunque destinate alla produzione agricola.

4.6. Quanto al secondo profilo, anche se si ritiene che l'art. 2 della legge n. 102/1992 ha modificato l'art. 2135 c.c. (e non piuttosto che si sia limitato ad un equiparazione degli imprenditori in acquacoltura agli imprenditori agricoli), da dette norme non si ricava, né esplicitamente né implicitamente, alcun elemento che faccia ritenere essere intenzione del legislatore modificare, con tale norma, anche la l. 3 maggio 1982, n. 203 (nella quale, invero, non è contenuto alcun richiamo al citato art. 2135 c.c.).

4.7. Né ulteriori elementi possono trarsi dall'art. 1, l. 20 novembre 1986, n. 778, in tema di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che così statuisce: «sono considerate aziende agricole o forestali, ai fini del presente titolo, quelle esercenti un'attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali ed attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 c.c. Si reputano in ogni caso agricole, a norma del primo comma del medesimo articolo, le attività di allevamento della specie suinicole, avicole, cunicole, ittiche, dei selvatici a scopo alimentare e quelle attinenti all'apicoltura, alla bachicoltura e simili».

Tale norma, infatti, è stata dettata (come si ricava, da un lato, dalla sua collocazione nell'ambito del t.u. delle leggi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, dall'altro, dall'inciso «ai fini del presente titolo», da ultimo dall'art. 3 della stessa legge n. 778 del 1986, secondo cui «le disposizioni della presente legge si applicano a tutti i rapporti assicurativi in corso, anche se oggetto di controversie che non siano state definite con sentenza passata in giudicato, fatti salvi gli effetti dei rapporti già esauriti» esclusivamente con riguardo agli aspetti previdenziali della questione specifica.

5. Il rigetto del secondo motivo di ricorso comporta il rigetto anche del terzo e del quarto motivo.

Infatti con il terzo motivo si lamentava la violazione dell'art. 8, legge n. 203/1982, relativo al criterio inderogabile per la determinazione dell'equo canone agrario e dell'art. 1 stessa legge, in merito alla durata minima quindicennale, mentre con il quarto motivo si lamentava la violazione dell'art. 19 della legge n. 203/1982 e dell'art. 2709 c.c. tema di mancato riconoscimento delle spese per migliorie dell'impianto elettrico.

Entrambi detti motivi si fondano sull'assunto, contenuto nel secondo motivo e rivelatosi errato, dell'applicabilità alla fattispecie della disciplina dell'affitto dei fondi rustici di cui alla legge n. 203/1982, (il che rende superfluo rilevare che il principio dell'inderogabilità del canone di affitto agrario nei termini della legge n. 203/1982 è stato dichiarato incostituzionale, come sopra detto).

(Omissis)

(1) L'ACQUACOLTURA E LA LEGGE SUI CONTRATTI AGRARI NEL GIUDIZIO DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

1. La sentenza in epigrafe affronta il tema relativo all'attività di allevamento ittico in vasche e se tale attività – considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agraria (l. 5 febbraio 1992, n. 102) – sia idonea a qualificare il terreno, sul quale poggiano le vasche, come affitto di fondo rustico e se, conseguentemente, a tale fondo sia estensibile la disciplina della l. 3 maggio 1982, n. 203, sui patti agrari. La soluzione offerta dalla Corte di cassazione è di segno negativo; ma, prescindendo da tale conclusione, riteniamo opportuno formulare, sulla decisione in commento, qualche considerazione.

L'art. 1 della l. 5 febbraio 1992, n. 102, dispone: «ai fini della presente legge per attività di acquacoltura si intende l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico mediante controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici». Vale segnalare che l'intento del legislatore, proponendosi l'introduzione di un concetto definitorio e programmatico dell'attività di acquacoltura, con l'*incipit*, «ai fini della presente legge» (art. 1), sta ad indicare che la legge era preordinata per un fine diverso e che in sede di stesura definitiva dell'attuale testo non è stata sottoposta alla dovuta collazione (1). La nozione di acquacoltura che ne viene fuori, pur con l'*incipit* segnalato che rappresenta un di più nel testo della disposizione, è di tale ampiezza da ricomprendere al suo interno tutte quelle forme di allevamento che si svolgono (o si praticano) in «specchi d'acqua», dolce o salmastra (salata), comunemente detti: maricoltura, vallicoltura, mitilicoltura, ecc. (2), siano essi beni di proprietà dell'imprenditore che beni altrui, ceduti in godimento. La specificazione di «specchio d'acqua», di per sé, induce a pensare che non sia preclusivo il luogo in cui l'attività «pratica» dell'impresa di allevamento ittico si svolge, non c'è un luogo eletto per esercitarvi l'acquacoltura, potendo, tale «specchio d'acqua», essere diverso dal lago, dal fiume o dalla valle (luoghi per eccellenza di detta attività), ed essere rappresentato anche da una struttura appositamente costruita, destinata alla produzione di proteine animali, sempreché, nello «specchio d'acqua», sia praticato dall'imprenditore (agrario) acquacoltore «il controllo, par-

(1) È indicativa la *Proposta di legge n. 4611*, presentata alla Camera dei deputati il 22 febbraio 1990, nella quale oltre alla definizione dei soggetti, si individuava, ai soli fini fiscali, l'oggetto dell'attività di acquacoltura. Sul punto v. le considerazioni critiche di L. COSTATO, *Legge 14 gennaio 1992, n. 102*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1992, 1275; A. CARROZZA, *La partenza*

falsa delle leggi agrarie, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 308; L. COSTATO, *Piscicoltura*, voce in *Digesto IV, Sez. civ. Disc. priv.* (Aggiornamento), Torino, 2000, 622.

(2) A. FIORITTO, *Acquacoltura*, voce in *Enc. dir.* (Aggiornamento), vol. I, Milano, 1997, 1; A. CARROZZA, *op. cit.*; L. COSTATO, *op. cit.*

ziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici», assumendo una valenza generale che non aveva nell'iniziale proposta di legge.

L'art. 2 (comma 1), della legge n. 102/1992, stabilisce, poi, che «l'attività di acquacoltura è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto» e che (comma 2) «sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 2135 c.c., i soggetti, persone fisiche e giuridiche, singoli o associati, che esercitano l'acquacoltura e le connesse attività di prelievo sia in acque dolci sia in acque salmastre e marine». Ora, a parte qualche rilievo critico mosso sull'intera legge (3), riteniamo che essa sia da inquadrare in quella tendenza, accolta dalla maggioranza della dottrina agraristica, proposta com'è ad allargare il concetto di agrarietà, superando la tradizionale ed anacronistica visione fondiaria dell'agricoltura e ad accogliere il criterio del «ciclo biologico concernente l'allevamento di animali o di vegetali, legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali, e che si risolve economicamente nell'ottenimento di frutti (vegetali o animali) destinabili al consumo diretto» (4), che può realizzarsi sia in collegamento diretto con il «fondo» sia nell'ambito della «agricoltura non territoriale» (5), o mediante le cosiddette «attività di coltivazione senza terra» (6). Come si vede, tuttavia, a qualificare la natura agricola dell'acquacoltura – per la legge *de qua* – non è tanto l'attività prevalentemente svolta dall'imprenditore, quanto la quantità di reddito (prevalente) ricavabile dall'attività d'impresa dell'acquacoltura, rispetto a quello complessivo derivato dalle altre attività economiche, non agricole, svolte dallo stesso imprenditore. In buona sostanza si persegue una tecnica basata sulla prevalenza del reddito (7), anziché sul criterio della prevalenza dell'attività professionale svolta dal soggetto imprenditore – criterio che non sembra sia stato superato dalla ridefinizione della figura dell'imprenditore agricolo a seguito del novellato art. 2135 c.c. (8) – ed in ciò differenziandosi da altri criteri adottati per casi similari e, in particolare, dall'attività di coltivazione dei funghi, la quale, *tout court*, «è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola», prescindendo dalla quantità di reddito conseguito, anche se, poi, il reddito, ai fini della tassazione, è fatto rientrare nella categoria del reddito fondiario (9) e non nel reddito d'impresa. Quel che lascia riflettere – e non è poca cosa – ai fini della qualificazione dell'acquacoltura come attività agricola (10), è che, per lo svolgimento dell'esercizio dell'acquacoltura, è stato sostenuto che (11), non sarebbe necessario che l'imprenditore curi «il ciclo completo (della produzione), ivi compresa la riproduzione – dato che tale completezza non è richiesta, analogamente, per l'allevamento di molti animali e dello stesso bestiame di cui all'art. 2135 c.c. – ma dalla 'cura' richiesta all'allevatore, che peraltro può essere 'attenuata', dato che essa può essere indiretta

e parziale, come tale può essere il 'controllo' dell'acquacoltore sull'allevamento. Dunque bastano anche modeste attività di controllo e di cura – per esempio la sola vigilanza sull'invaso o sulla qualità delle acque, ma anche semplicemente la cura della salute e della crescita di molluschi attaccati a palificazioni sistemate in lagune e spazi costieri – perché si possa parlare di allevamento; anche se, immediatamente dopo, si aggiunge «non deve, in definitiva, trattarsi di mera raccolta degli animali, anche se l'intervento dell'allevatore può essere modesto». Da tale assunto rileviamo l'assenza di quel minimo di attività continuata, di cura e di controllo, nonché l'impercettibilità della professionalità dell'operatore-acquacoltore. Parrebbe sostenersi che a qualificare l'acquacoltore, imprenditore agricolo, non basterebbe la sola attività di raccolta del prodotto dell'acquacoltura – diversamente, *sic et simpliciter*, si verterebbe in tema di pesca in ambienti acquatici marini, salmastri e dolci –, ma occorrerebbe anche la cura e il controllo, seppure parziali e non diretti, del relativo allevamento, cioè deve esserci l'intervento, ossia la mano dell'uomo, ed il ciclo produttivo deve essere completo. Un'interpretazione diversa non è possibile neanche alla luce del novellato art. 2135 c.c., che pure ammette il compimento anche di «una fase necessaria del ciclo» biologico. Seppure nell'ambito del predetto articolo possono essere accolte diverse ipotesi di attività produttiva (di acquacoltura e di piscicoltura) in modo da estendere ai soggetti che praticano tali attività (d'impresa) la qualità di imprenditore agricolo, a togliere dall'imbarazzo non basta lo sforzo interpretativo delle diverse disposizioni che si sono susseguite nel tempo, le quali quando non danno luogo a confusioni, portano ed ipotizzare che le attività di allevamento che si svolgono in «ambienti acquatici» possono essere diverse. Ove si pratica l'allevamento nel quale la cura, la riproduzione e il controllo delle specie acquatiche sono essenziali ai fini di ottenere un risultato economico, si ha attività di acquacoltura *ex art. 1*, legge n. 102/1992; dove, invece si ha la cattura e la raccolta del pescato, cui fa cenno l'art. 2, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, si è in presenza di attività di pesca, da assimilare all'attività di caccia, ma non si ha acquacoltura. Quanto ai soggetti che tali attività svolgono, riteniamo che l'imprenditore-acquacoltore è imprenditore agricolo, ai sensi dell'art. 2135 c.c., nei limiti di cui all'art. 2 della legge n. 102/1992, mentre l'imprenditore ittico, che per effetto dell'equiparazione, anch'esso è da ritenere imprenditore agricolo, risulta, poi, svalutato nel suo contenuto normativo, anche rispetto alla nozione fornita dal codice, per il rinvio operato dall'art. 2, comma 4, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, alla legge n. 102/1992, che lo vincola alla quantità di reddito prodotto che deve essere prevalente rispetto al reddito proveniente da altre attività non agricole (12).

2. Fatte queste considerazioni di carattere generale, secondo la decisione in commento – che ha registrato il parere difforme del P.M. –, è stato ritenuto che il rapporto

(3) Cfr. A. CARROZZA, *op. cit.*, 309.

(4) COSÌ, A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario. I. Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, 10.

(5) P. CIGARINI, *Agrarietà e territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, 695.

(6) Cfr. M. GIUFFRIDA, *I contratti agrari «senza terra»*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, Padova, 1994, 367.

(7) Analogamente, l. 23 maggio 1995, n. 349, in materia di attività cinotecnica.

(8) V. art. 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

(9) V. l. 5 aprile 1985, n. 126, destinata all'inquadramento giuridico e fiscale della coltivazione dei funghi, secondo la quale coloro che esercita-

no tale attività rientrano nella categoria dei contribuenti tassabili in base al reddito fondiario (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917).

(10) D. BELLANTUONO, *L'acquacoltura come attività agricola tra normativa comunitaria, nazionale e regionale* (nota a Corte cost. 14 giugno 2001, n. 190), in *Foro it.*, 2001, I, 2733.

(11) COSÌ, L. COSTATO, *Piscicoltura*, cit., 622.

(12) Sul punto v. le perplessità manifestate da M. GIROLAMI, *Art. 3. Imprenditore ittico*, in *I tre «decreti d'orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 688, nonché quelle di L. COSTATO, *Art. 2. Imprenditore ittico*, in *Commentario Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 226*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 526.

di cui è controversia non poteva essere dilatato, in ciò contraddicendo altra giurisprudenza della stessa III Sezione (13), fino ad inquadarlo nell'ambito del rapporto di affitto di fondi rustici di cui alla l. 3 maggio 1982, n. 203; infatti, per la Cassazione, ricorrono gli estremi dell'affitto di fondo rustico – al quale applicare la legge appena citata – solo quando si ha in godimento un terreno atto a produrre un reddito agricolo, proveniente dalla coltivazione agraria del fondo (14). Nel caso di specie, a giudizio della Corte, dalla lettura del contratto (e attraverso l'esame fotografico), nel caso di una virtuale «azienda» (di acquacoltura), rappresentata da vasche per l'allevamento ittico poste su un terreno «di limitata estensione rispetto a tali prevalenti pertinenze (vasche), costituendo una semplice superficie di appoggio di tali strutture», non si verterebbe in materia d'affitto di fondo rustico, destinato alla coltivazione agraria. Ed oggettivamente, nella realtà organizzativa socio-economica che ha dominato sinora l'agricoltura, siffatta tesi potrebbe avere ancora un fondamento ed essere attuale, se ci si trovasse dinanzi ad un'agricoltura statica ed in assenza di ogni innovazione tecnologica. Prima di andare oltre, occorre chiarire intanto l'effettiva funzione di pertinenza attribuita alle strutture (vasche di allevamento). Se la pertinenza, posta sulla limitata estensione del terreno, è costituita dalle vasche per l'allevamento ittico, non è comprensibile come la Cassazione possa costruire, mediante il ricorso alla sua pregressa giurisprudenza, la decisione in commento ed escludere quel fondo (attrezzato), seppure di «limitata estensione», dall'applicazione della legge sui contratti agrari. Ora, se le vasche sono pertinenza del terreno non v'è dubbio che questa pertinenza (art. 817 c.c.), prescindendo dalla dimensione del medesimo terreno sul quale poggia, non solo segue – *accessorium sequitur principale* – la disciplina che regola i rapporti fondiari e agrari – infatti, non ci sembra decisiva l'affermazione, ai fini della qualificazione del rapporto di affitto di fondo rustico, che il fondo, per essere suscettivo di reddito da coltivazione agraria, debba avere una consistente estensione, comunque non minima (15), e che il reddito ricavabile debba necessariamente derivare da coltivazione agricola, potendo essere conseguito anche dall'allevamento di animali, compresi quelli acquatici – ma pone in essere, in particolare, il tipico schema dell'azienda agricola (16).

Si è preferito insistere e dare particolare rilievo all'indoneità del fondo al fine di non inquadarlo nella disciplina dell'affitto di fondo rustico. Resta, tuttavia, da interrogarsi sul valore da assegnare all'art. 1617 c.c. Per il predetto articolo il locatore, con la consegna della cosa principale (fondo), deve consegnare all'affittuario (imprenditore) anche gli accessori e le pertinenze, al punto che la dottrina ne fa discendere un'identità dell'affitto di fondo rustico con l'affitto d'azienda (17). Tra l'altro, a differenza di quanto sostiene la Corte di cassazione, qualche elemento che fa

propendere in questa direzione lo si ricava dalla stessa l. 3 maggio 1982, n. 203. Dal *corpus* di norme, contenuto nel titolo I della legge *de qua*, rubricato «disposizioni integrative e modifiche dell'affitto di fondi rustici», emerge un insieme di disposizioni che pongono in risalto la figura soggettiva sia dell'affittuario coltivatore diretto (art. 1), che del conduttore non coltivatore diretto (art. 22) – quali imprenditori, ex artt. 2082 e 2083 in relazione all'art. 2135 c.c. – ed è stato abbandonato ogni riferimento al fondo che dominava il quadro normativo codicistico (18), per dare sostanza e rilievo ad un criterio realistico, evoluto, nel quale, oltre al fondo, trova spazio anche il bene immobile attrezzato, destinato alla produzione, qual'è l'azienda agraria: il cui esempio concreto può trarsi dall'art. 14, comma 2, legge n. 203/1982 (con riguardo alle colture in serre fisse). La qualificazione giuridica delle attività agricole si comunica ai beni identificati non più solo nei fondi rustici – che, tuttavia, continuano a primeggiare – ma anche alle pertinenze, alle scorte ed all'azienda (19). Sarebbe stato più logico e persuadente, quindi, indagare sulla qualificazione da attribuire alle vasche e non considerarle semplice pertinenza del terreno, dato anche il carattere di sedime che al terreno è stato fatto assumere con la sentenza in commento. C'è da dubitare, infatti, che le vasche possano essere considerate pertinenza del terreno, soprattutto perché quest'ultimo è stato quantificato in una superficie minima, irrilevante. Seguire l'ipotesi inversa sarebbe stata più produttiva di effetti e ciò non tanto per il valore economico e produttivo – aspetto giuridicamente irrilevante – che le predette vasche sicuramente incorporano in se stesse, quanto per lo svilimento dell'oggettiva funzionalità di cosa principale che aveva il terreno prima di essere ridotto a «semplice superficie di appoggio». Le vasche, a nostro vedere, avrebbero meritato un maggiore approfondimento e una qualificazione giuridica diversa, più appropriata ed organica, perché, essendo incorporate nel terreno, costituendo un tutt'uno con esso, dovrebbero essere inquadrati o come affitto di immobile, o come parte della più ampia nozione di affitto di struttura complessa, per seguire (ed essere assoggettate ai) regimi giuridici che disciplinano tali tipi di strutture, anche in considerazione del fatto che, nelle predette vasche sono molto appariscenti e marcatamente esteriorizzati tutti i profili intrinseci dell'azienda (ittica), col sicuro risultato di approdare a conclusioni opposte rispetto a quelle ora raggiunte con la sentenza in epigrafe.

3. Ma tornando alle vasche di allevamento, ritenute pertinenza della limitata superficie di terreno, l'argomento forte, sul quale la Corte di cassazione si intrattiene, poggia sul fatto di avere, in passato, escluso l'applicabilità della disciplina dei contratti agrari al capannone, con terreno attrezzato non coltivabile, per l'attività di allevamento avicolo (20), nonostante l'art. 1 della l. 20 novembre 1986, n. 778, ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortu-

(13) Diversamente, Cass. 21 luglio 1993, n. 8123 (in questa Riv., 1994, 30; in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 331, con nota di N. FERRUCCI e in *Giust. civ.*, 1994, I, 737), secondo la quale l'itticoltura costituisce attività agricola e l'immobile in cui essa è esercitata può essere equiparato a fondo rustico ai fini della disciplina dei contratti agrari; nonché Cass. 4 febbraio 2000, n. 1235, in questa Riv., 2000, 527; in *Giust. civ.*, 2000, I, 1977 e in *Foro it.*, 2000, I, 761, per la quale l'affittuario di fondo rustico che ha realizzato, con il consenso del concedente, un impianto di acquacoltura, ha diritto all'indennizzo per i miglioramenti apportati ai sensi dell'art. 17, l. 3 maggio 1982, n. 203.

(14) In tal senso, Cass. 23 dicembre 1985, n. 5827, in *Giur. agr. it.*, 1986, 411, con nota di M. LIPARI, *La nozione di affitto di fondi rustici ed il rilievo dell'allevamento agricolo*.

(15) Cass. 23 agosto 1985, n. 4520 (in *Giur. agr. it.*, 1986, 347, con nota di L. TORTOLINI, *Questioni varie in tema di contratto di affitto a coltivatore diretto* ed in *Giur. it.*, I, 1, 1202, con nota di R. SARRO, *Osservazioni sulla nozione di coltivatore diretto*), secondo la quale è

riconosciuta «la qualifica di coltivatore diretto a persona che in un caso coltiva un fondo di 6.000 mq e, nell'altro, un fondo con annessi un'aula e un locale a pianterreno, dall'estensione di mq. 720; Cass. 17 settembre 1980, n. 5282, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 497; App. Firenze 28 febbraio 1979, *ivi*, 1980, II, 248.

(16) Cfr. S. PUGLIATTI, *Fondo, azienda e impresa agricola*, in *Dopo il 1° Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, 319.

(17) Cfr. G. GALLONI, *Una nuova nozione di «imprenditorialità» in agricoltura*, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, 63.

(18) Cfr. M. LIPARI, *L'affitto di azienda agricola: l'autonomia della figura e la ricostruzione di fondo rustico* (nota a Cass. 27 maggio 1993, n. 5942), in questa Riv., 1993, 603.

(19) Era questo l'orientamento di A. PARLAGRECO, *La qualificazione giuridica della «materia agricola»*, in *Giur. agr. it.*, 1978, 263.

(20) Cass. 4 ottobre 1994, n. 8078, in questa Riv., 1995, 497, con nota di A. FARNELLI, *Locazione di immobili urbani o affitto? Criteri descrittivi secondo la S.C.* ed in *Giust. civ.* 1995, I, 416.

ni, considera agricola l'attività diretta «all'allevamento delle specie suinicole, avicole, cunicole, ittiche, dei selvatici a scopo alimentare e quelle attinenti all'apicoltura, alla bachicoltura e simili». L'argomentazione, per quanto parrebbe solida, non sembra calzante attesa la differente finalità delle due normative. La l. 5 febbraio 1992, n. 102, è destinata a qualificare – come principio generale – agraria l'attività (imprenditoriale) dell'acquacoltura (21), prescindendo dal luogo – «specchio d'acqua» – in cui essa si svolge, mentre la l. 20 novembre 1986, n. 778, legge di intervento, punta ad erogare agevolazioni previdenziali – come la stessa Corte ammette – nel campo dell'assicurazione obbligatoria in materia di infortunio, in relazione, appunto, alla particolarità del settore agricolo. Fare, poi, riferimento all'orientamento assunto dalla giurisprudenza nel caso di concessione di un manufatto adibito a porcilaia, senza area annessa, neppure come sedime (22), oppure, ancora, rifarsi al caso di concessione di una stalla per il ricovero di bovini (23), non sembra pertinente con il caso deciso. Nei casi riferiti dalla Cassazione, vale notare, si tratta della concessione di una stalla per il ricovero di bovini e di una porcilaia, senza alcuna connessione con terreni circostanti ed essi fabbricati, sia pure in un rapporto di semplice pertinenza. Nelle fattispecie rilevate, le argomentazioni portate a sostegno della tesi qui avversata non pare siano elementi sufficienti per ipotizzare un accostamento con il caso ora deciso. Il ricovero di bovini e la porcilaia non configurano ipotesi apprezzabili per l'assenza «della cura e della riproduzione» (24) quale presupposto necessario per porre in essere il criterio del «ciclo biologico concernente l'allevamento di esseri animali o vegetali», ossia per far nascere, crescere, ricoverare, custodire, alimentare, curare dalle malattie gli animali o le piante (25). Nelle ipotesi richiamate, manca quell'elemento qualificante, idoneo a determinare l'agrarità del rapporto, al quale estendere, in successione consequenziale, la disciplina dell'affitto di fondo rustico, sia per la totale assenza del ciclo riproduttivo e di cura delle specie («ciclo biologico»), sia, in particolare, per la mancanza di un fondo, anche se di superficie minima, in cui i fabbricati (porcilaia e stalla) siano in un rapporto di accessoria, in funzione dei quali potere edificare le premesse per un rapporto d'affitto agrario.

4. Fondo rustico e struttura produttiva, che emergono dai fatti di causa, non riconosciuti come beni agricoli idonei per l'esercizio di una attività da far rientrare nel concetto di terreno destinato alla coltivazione agraria, non possono che essere identificati come un complesso di beni aziendali, destinato, *ab initio*, dal locatore ed accettato dall'affittuario, per l'allevamento ittico. Per la l. 5 dicembre 1992, n. 102, le cui norme hanno valenza generale, l'attività imprenditoriale di acquacoltura, come ricordato, volta «alla produzione di proteine animali in ambienti acquatici, mediante il

controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici», «è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola», in considerazione dell'accolto criterio del «ciclo biologico». Ne consegue che sia l'affittuario del complesso aziendale, costituito da vasche destinate all'allevamenti ittico, per il sol fatto di svolgere attività di acquacoltura – sempre che il reddito conseguito da tale attività sia prevalente rispetto a quello da altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto – sia il complesso aziendale anzidetto, sul quale si svolge l'attività di acquacoltura, devono essere elevati, rispettivamente, ad imprenditore agricolo, ai sensi dell'art. 2135 c.c., in relazione all'art. 2, comma 2, legge n. 102/1992, e ad azienda agro(itticola), esercitata su cosa altrui, quale complesso di beni sui quali l'imprenditore ha organizzato e attivato l'esercizio dell'impresa ittica (26). È questa, a nostro vedere, l'interpretazione più consona al caso di specie. Si è seguito, invece, in diverso criterio interpretativo. La Cassazione ha ritenuto, liquidando immediatamente la problematica al suo esame, ricondurre le vasche di allevamento su un piano di stretta funzionalità pertinenziale con la cosa principale, costituita da un fondo ritenuto idoneo alla coltivazione agraria, per escludere, aprioristicamente, quel contratto dall'applicazione della legge sui contratti agrari. Sta qui l'errore fondamentale: il non volere prendere atto che l'attività d'impresa dell'acquacoltura è considerata attività d'impresa agricola, la quale non disdegna di poter essere assorbita nella generale disciplina dell'affitto di fondi rustici.

La decisione in commento è stata assunta, ripetiamo, con tanta fretteolosità, non ponendosi possibili ulteriori sviluppi che il caso di specie avrebbe potuto generare. Ebbene, anche con queste mende, abbiano motivo di ritenere che ove si desse peso prevalente al complesso (aziendale) di beni, come sarebbe più lineare e corretto, si verterebbe sempre in tema di «produzione di proteine animali in ambiente acquatico», il cui rapporto, comunque qualificato, non può che essere inquadrato nell'ampio concetto di agrarietà, al quale non è estranea anche la possibilità di far ricorso all'applicazione della disciplina dell'affitto di fondi rustici. La strada, la più corta (e forse la meno insidiosa) per negare l'applicazione della legge sui contratti agrari è quella seguita nella fattispecie dalla Cassazione, ancorandosi a concetti che appartengono ad un passato lontano.

Esaminata la questione anche da questa angolazione, merita di essere approfondito un altro aspetto sul quale forse non si è indagato a sufficienza. Fermo restando che il complesso di beni di cui è controversia andava guardato come azienda di acquacoltura, c'è da interrogarsi se il bene terra sul quale insistono le strutture di acquacoltura (ed anche le serre) resti ancora un terreno agricolo, al quale applicare la normativa sull'affitto, oppure no. La dottrina

(21) La Cassazione (4 ottobre 1994, n. 8078, cit.) ha avuto modo di precisare – nel corpo della decisione – che, a differenza degli allevamenti avicoli, nutriti con prodotti non provenienti da un determinato fondo, gli allevamenti classici «non possono svolgersi che su notevoli estensioni di terreni (eventualmente, nel caso dell'acquacoltura, ricoperti dalle acque) per cui sorge l'esigenza di conservarne il godimento all'affittuario-imprenditore agricolo per una certa durata minima, ad un canone predeterminato dalla legge (ed a ciò provvede, appunto, la l. 3 maggio 1982, n. 203)».

(22) Cass. 24 settembre 1990, n. 9686, in *Giur. agr. it.*, 1990, 462.

(23) Cass. 2 aprile 1986, n. 2241, in questa Riv., 1987, 250.

(24) Così, Cass. 24 settembre 1990, n. 9687 (in *Foro it.*, 1991, I, 1155, con nota di D. BELLANTUONO, *L'allevamento di cavalli da corsa ovvero la corsa ai benefici agricoli*; in *Riv. giur. ed.*, 1991, I, 589, con nota di M. DE TILLA, *Come distinguere un contratto d'affitto di fondo rustico da una*

locazione di immobile ed in *Giur. agr. it.*, 1991, 462), che sostiene: «nel caso di cessione, dietro corrispettivo, in favore di un'impresa di allevamento di cavalli da corsa, di un fabbricato con annesso terreno, deve ravvisarsi un contratto di affitto e non una locazione urbana, anche ai fini della competenza del giudice specializzato agrario, quando quel terreno, per natura e dimensione, sia atto e sia in concreto destinato al mantenimento, alla cura e alla riproduzione degli animali, sicché il contratto risulti rivolto, in via prevalente rispetto alla mera sosta, ricovero ed addestramento degli equini, a consentire l'esercizio di detta attività imprenditoriale, di natura agricola».

(25) A. CARROZZA, *op. ult. cit.*, 10.

(26) Spunti in tal senso sono offerti da Cass. 27 maggio 1993, n. 5942, in questa Riv., 1993, 602, con nota di M. LIPARI, *L'affitto di azienda agricola: l'autonomia della figura e la riconduzione all'affitto di fondo rustico*.

che si è occupata della questione ha dato risposta negativa (27) e si può essere anche d'accordo. C'è un punto, tuttavia, da chiarire e che meriterebbe ben altro approfondimento: il terreno, supporto della struttura e la struttura su di esso costruita, sui quali si esplica un'attività d'impresa, nel loro combinarsi, fondersi e confondersi, e nella loro intrinsecità danno corpo ad un complesso di beni per realizzare, con l'utilizzo delle tecniche e dell'innovazione, il cosiddetto ciclo biologico, restano ancora agricoli o cambiano natura? Lo «specchio d'acqua» o il terreno occupato dalle serre, in cui matura il processo di allevamento di animali o vegetali (ciclo biologico), assumerebbe, a nostro vedere, la funzione virtuale del «fondo» destinato, in situazioni normali, per l'allevamento e la coltivazione di specie viventi (animali e vegetali), in mancanza del quale non si verificherebbe quello sfruttamento delle forze e delle risorse naturali. Il ciclo biologico si realizza mediante la cura, la crescita, la raccolta della produzione, nonché la riproduzione di esseri viventi (animali) ed è per ciò che eleva, a nostro giudizio, ad agraria l'attività dell'acquacoltura ed il complesso attrezzato a struttura agricola. Se il complesso aziendale per ciò stesso assume la valenza di complesso agrario, non è comprensibile il perché tale complesso di beni non possa essere considerato agricolo ed essere applicate ad esso le leggi speciali, comprese quelle relative all'affitto di fondi rustici.

5. Va ricordato, a conclusione di questa nota, che il legislatore tributario con d.l. 17 giugno 2005, n. 106, conv. in l. 31 luglio 2005, n. 156, non svaluta le superfici acquatiche sulle quali si svolge l'attività di acquacoltura in qualcosa di diverso dal terreno agricolo, ma le mantiene come superfici agricole ed estende ad esse il criterio della catastalizzazione terreni, mediante attribuzione del reddito fondiario ed agrario proprio dei terreni agricoli, applicando la tariffa più alta del seminativo di prima classe in vigore nella provincia in cui l'impianto insiste. Se ne deduce che, anche da questa angolazione, si fa urgente la necessità di un ripensamento complessivo della materia ai fini soprattutto di armonizzare l'insieme della relativa legislazione superando la propensione a distinguere ancora gli aspetti civilistici, da quelli tributari, previdenziali, ecc., che non hanno ragion d'essere.

Alfio Grasso

Cass. Sez. III Pen. - 28-3-2006, n. 10616 - Onorato, pres.; Ianniello, est.; Passacantando, P.M. (parz. diff.) - Romeo, ric. (*Conferma App. Reggio Calabria 6 marzo 2004*)

Caccia e pesca - Caccia - Divieto di caccia all'interno delle aree protette - Tabellazione perimetrale dell'area - Necessità - Esclusione. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 10, 30, comma 1, lett. a)]

I parchi nazionali, essendo stati istituiti e delimitati con appositi provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, non necessitano della tabellazione perimetrale prevista dall'art. 10 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 al fine di individuarli come aree ove sia vietata l'attività venatoria, gravando in tal caso su chi esercita la caccia l'onere di individuazione dei confini dell'area protetta all'interno della quale si configura il reato di cui all'art. 30, comma 1, lett. a), della citata legge 157/1992 (1).

(Omissis)

Altrettanto infondato è l'ulteriore motivo di ricorso, col quale l'imputato deduce l'impossibilità di individuare con esattezza i confini del parco e quindi afferma quantomeno l'assenza di colpa nel preteso superamento di tali confini, considerazioni che la sentenza impugnata avrebbe obliterato, con motivazione carente, apodittica e comunque manifestamente illogica.

Al riguardo, va premesso che i parchi nazionali, come quello dell'Aspromonte, essendo stati istituiti e delimitati con appositi provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, non necessitano della tabellazione perimetrale prevista dall'art. 10 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 al fine di individuarli come aree ove sia vietata l'attività venatoria (cfr., *ex plurimis*, Cass. 14 febbraio 2005, n. 5489; 6 giugno 2003, n. 24786; 8 aprile 2002, n. 13121; 20 febbraio 2002, n. 6793).

Corollario di tale principio è rappresentato dal fatto che costituisce onere di chi esercita la caccia conoscere esattamente i confini dell'area protetta onde evitare di incorrere nel divieto di cui alla legge citata.

Nel caso in esame, la Corte territoriale ha fatto buon governo di tali regole, argomentando in maniera adeguata e priva di vizi logici che si trattava di un parco nazionale, che i confini dello stesso erano desumibili - e di fatto desunti dal teste esaminato nell'istruttoria dibattimentale - dalle carte topografiche del luogo e infine che non era ragionevolmente credibile che il ricorrente, esperto cacciatore da molti anni, non li conoscesse o comunque non fosse in grado di conoscerli, usando l'originaria diligenza richiesta.

Sulla base delle considerazioni svolte, il ricorso va respinto, con la conseguente condanna del ricorrente, ai sensi dell'art. 616 c.p.c., al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

(1) PERIMETRAZIONE DELLE AREE PROTETTE E DIVIETO DI ATTIVITÀ VENATORIA.

Le disposizioni in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio, contenute nella l. 11 febbraio 1992, n. 157, prevedono che le zone ove è vietata l'attività di caccia devono essere indicate da tabelle perimetrali *ad hoc*, esenti da tasse, secondo le modalità impartite dalle Regioni, ed apposte a cura dell'ente, associazione o privato che sia preposto o incaricato della gestione della singola zona (art. 10, comma 9).

Tale situazione si inquadra tra le novità di maggior rilievo contemplate dalla citata normativa del 1992: tutto il territorio nazionale è assoggettato alla pianificazione faunistico-venatoria, il cui obiettivo ultimo è rappresentato dal raggiungimento di una densità ottimale delle varie specie componenti il patrimonio faunistico (1). A questo fine è stata

(27) L. COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 324; M. GIUFFRIDA, *op. cit.*, 372.

(1) Cfr. GORLANI, *La caccia programmata. Commento alla legge 11 febbraio 1992, n. 157*, Bologna, 1992, 18 e ss.

introdotta una strategia differenziata, che tiene conto della appartenenza degli esemplari della fauna alle specie carnivore o ad altre specie: per le prime ci si ripropone di conservare le «effettive» capacità riproduttive, ossia di rispettare i cicli naturali che regolano la vita degli animali, intendendosi, così circoscrivere l'intervento umano allo «strettamente necessario». Si pensi, ad esempio, ai grandi predatori come il lupo appenninico, l'orso, la lince, il gatto selvatico, che popolano il territorio nazionale con un numero assai ridotto di esemplari.

Gli obiettivi relativi alle altre specie, che costituiscono la grande maggioranza, sono, invece, rappresentati dalla ricostituzione del patrimonio faunistico in densità ottimale e successivamente dalla sua conservazione, attraverso gli strumenti operativi espressi dalla riqualificazione delle risorse ambientali e dalla regolamentazione del prelievo venatorio. A tanto provvedono, nel disegno normativo, le Regioni e le Province, enti tutti che realizzano la pianificazione faunistico-venatoria mediante la destinazione differenziata del territorio agro-silvo-pastorale (2).

Diverso è, invece, il fine dei parchi nazionali istituiti e delimitati con appositi provvedimenti pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* (3), che perciò non necessitano della tabellazione perimetrale ed il cui scopo primario consiste nel soddisfare l'interesse di mantenere integro, preservandolo dal pericolo di alterazioni e manomissioni, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici ed ecologici di raro pregio (4).

Si spiega, così, agevolmente l'indirizzo giurisprudenziale, cui accede la sentenza in rassegna, secondo il quale i parchi nazionali non necessitano di alcuna tabellazione perimetrale allo scopo di individuarli come aree ove è vietata l'attività venatoria (5). Rappresenta, quindi, un preciso dovere, per chi esercita la caccia, conoscere esattamente i confini delle zone protette per evitare di incorrere nei rigori della sanzione penale, ai sensi dell'art. 30, comma 1, lett. d) della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (6).

Francesco Mazza

Cass. Sez. III Pen. - 21-2-2006, n. 6441 - Postiglione, pres.; De Maio, est.; P.M. (parz. diff.) - Serra, ric. (*Annulla senza rinvio Trib. Cagliari, Sez. dist. Sanluri 6 maggio 2005*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Gestione dei rifiuti - Discarica abusiva - Confisca dell'area - Comproprietario non corresponsabile - Legittimità - Esclusione. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 3)

In caso di condanna per il reato di realizzazione o gestione di discarica non autorizzata, di cui all'art. 51, comma 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, non è possibile disporre la confisca dell'area, sulla quale risulta realizzata la discarica, in caso di proprietà dell'area stessa, se non nell'ipotesi in cui tutti i comproprietari siano responsabili, quantomeno a titolo di concorso, del reato di cui al citato art. 51 (1).

(Omissis)

Il ricorso è fondato, perché la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata o gestita la discarica non autorizzata non può essere disposta dal giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 3, in caso di proprietà dell'area stessa, allorché i comproprietari non siano responsabili, quanto meno a titolo di concorso, del reato di discarica abusiva, non avendo l'area natura intrinsecamente criminosa e potendo essere bonificata dai residui inquinanti (Sez. III 26 febbraio 2002, n. 7430, rv. 221.384). Non sono pertanto condivisibili i rilievi addotti dal proc. gen. a sostegno della richiesta di inammissibilità. Non è, innanzi tutto, esatto che «nel ricorso non si delinea nemmeno in tesi l'argomento dell'estraneità della Serra rispetto alla commissione del reato commesso dal coniuge», in quanto la detta estraneità costituisce l'argomento-base di entrambi i motivi di ricorso. Non del tutto pertinente è, poi, il richiamo all'ordinanza di Corte cost. n. 78/2001 che, in riferimento a diversa ipotesi di confisca obbligatoria, ha fornito una interpretazione della nozione di persona estranea al reato nel senso di colui che «possa provare di non aver potuto prevedere l'illecito impiego del mezzo e di non essere incorso in difetto di vigilanza». Tale interpretazione riproduce in sostanza il disposto del d.p.r. n. 43 del 1973, art. 301, in base al quale «si applicano le disposizioni dell'art. 240 del codice penale se si tratta di mezzo di trasporto appartenente a persona estranea al reato qualora questa dimostri di non averne potuto prevedere l'illecito impiego anche occasionale e di non essere incorso in un difetto di vigilanza»; Invece, il d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, comma 3 sancisce l'obbligo della confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva «se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato». La diversità delle due norme è evidente: il ribaltamento della previsione di confisca (nel primo caso, del mezzo anche se appartenente a persona estranea; nel secondo solo se di proprietà dell'autore o del compartecipe) chiarisce che, relativamente all'ipotesi di suolo adibito a discarica, la confisca del terreno di proprietà del terzo rimasto estraneo è eccezionale e cioè prevista solo per l'ipotesi che il terzo possa essere ritenuto compartecipe. In questa ottica, deve, quindi, essere ritenuto principio ineludibile (già affermato nella citata sent. di questa stessa Sez. della C.S.) che il proprietario di un'area occupata da una discarica abusiva può subirne la confisca solo se sia responsabile o corresponsabile del reato, per cui, in caso contrario, egli ha solo gli obblighi e gli oneri reali previsti dal d.lgs. n. 22 del 1997 (art. 17) al fine di realizzare la bonifica e il ripristino ambientale del sito; ne deriva che, in caso di proprietà dell'area, i comproprietari sono soggetti alla confisca dell'area solo se sono responsabili, quanto meno a titolo di concorso, nel reato di discarica abusiva. L'ordinanza impugnata ha individuato esattamente la funzione della confisca di cui si discute nell'esigenza di evitare che l'area interessata rimanga nella disponibilità del proprietario, il quale l'ha già utilizzata come strumento del reato; altrettanto esattamente, in questa ottica, il primo giudice ha osservato che restituire il bene al titolare della proprietà indivisa dell'area rimasto estraneo «realizzerebbe esattamente il pericolo che il legislatore ha inteso evitare, dal momento che l'ordinanza di restituzione consentirebbe anche al comproprietario condannato di riacquistare la piena disponibilità dell'immobile, e ciò in viola-

(2) Cfr. MAZZA P., *La tutela penale della fauna selvatica ed omeoterma*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 200, 177.

(3) Cfr. FERRI, *Parchi*, in *Enc. dir.*, Milano, 1981, XXXI, 623 e ss.

(4) Cfr. AMELIO-NATALE, *La tutela delle aree naturali protette*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale*, cit., 249 e ss.

(5) Si vedano, ad esempio, Cass. Sez. III 22 aprile 1998, n. 4756, Giacometti, in questa Riv., 1999, 431, con nota di PUPO P., *Il reato di attività venatoria nei parchi e nelle riserve naturali giunge al vaglio della Corte di cassazione*; Id. Sez. III 6 giugno 2003, n. 24786, Fiorelli, in questa Riv. (M), 2005, 133, oltre alle pronunce indicate nella motivazione della sentenza in rassegna.

(6) Sulla ripermizione di riserva naturale ad opera di un provvedimento amministrativo della Regione Sicilia, cfr. Cass. Sez. III 10 marzo 2005, n. 9482, Pitrella, in questa Riv., 2006, 459 e ss., con nota di MAZZA F., *Riperimetrazione di riserva naturale e successione di norme integratrici della legge penale*.

zione della citata disposizione del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51 con evidente elusione della *ratio* della norma stessa. Tuttavia, risulta evidente che il diritto del terzo, che risulti estraneo al reato non può essere sacrificato, essendo oltre tutto non incompatibile con il bene protetto dalla norma; infatti, è ben possibile, come pure osservato dal primo giudice, che l'area di cui si discute sia divisa, di guisa «che la quota dell'estraneo al reato possa essergli restituita come proprietà singolare sulla quale il reo non abbia diritto di disporre». Alla conclusione in tal senso avrebbe dovuto pervenire il giudicante che, invece, ha rigettato l'istanza di restituzione sulla base del rilievo che nel caso in esame l'inerzia del comproprietario «nel procurarsi la restituzione della sua sola quota di comproprietà appare una forma di aggiramento dell'obbligo di confisca della quota del marito». Trattasi di affermazione arbitraria, perché meramente assertiva e pertanto manifestamente illogica, in quanto nel caso in esame doveva essere rilevato il difetto assoluto della prova della partecipazione al reato del comproprietario; su tale base va, in questa sede, affermata l'illegittimità della confisca della quota di spettanza della comproprietaria. Conseguentemente, deve concludersi che l'ordinanza impugnata, avendo tenuto ferma la confisca della quota di proprietà della ricorrente in violazione di legge e con motivazione manifestamente illogica, va annullata in parte *de qua*; deve trattarsi di annullamento senza rinvio a norma dell'art. 620 c.p.p., lett. D), potendo la relativa disposizione essere data direttamente da questa Corte. P.Q.M. la Corte annulla senza rinvio l'ordinanza impugnata limitatamente alla confisca della quota dell'immobile spettante alla ricorrente.

(Omissis)

(1) SUI LIMITI DELLA CONFISCA DI AREA IN COMPROPRIETÀ DESTINATA A DISCARICA NON AUTORIZZATA.

Torna alla ribalta, con riferimento ad un'area sulla quale è stata realizzata una discarica abusiva, la questione della ammissibilità della confisca parziale o *pro quota* quando la misura ablativa cade su di un bene che è in comproprietà fra l'autore del reato ad un terzo del tutto estraneo alla commissione dell'illecito.

Ad un primo remoto orientamento della Suprema Corte, secondo cui legittimamente viene ordinata la confisca dell'automezzo sul quale è trasportata la merce oggetto di contrabbando, anche se sia stato accertato che tale automezzo apparteneva in comune all'imputato e ad un terzo non coinvolto nel fatto di reato (1), è poi seguito con costanza un diverso indirizzo, che può essere così sintetizzato: la confisca totale del bene trovantesi in dette condizioni non è mai consentita in quanto si risolverebbe nell'applicazione di una misura di sicurezza anche in danno di persone che non hanno commesso alcun illecito penalmente rilevante, con il limite, peraltro, costituito dalla illegittimità dell'assegnazione dell'intero bene all'estraneo, cui deve essere invece attribuita la parte non soggetta alla anzidetta misura (2).

Di quest'ultimo filone interpretativo costituisce ora testimonianza la decisione in rassegna, con riferimento

alla particolare disciplina dettata nel nostro ordinamento in materia di smaltimento di rifiuti: l'art. 51, comma 3 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (ora riprodotto nell'art. 256, comma 3 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 contenente norme in campo ambientale) stabilisce che dalla sentenza di condanna o dalla decisione emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.c. (applicazione di pena su richiesta delle parti, c.d. patteggiamento) deriva l'adozione del provvedimento di confisca dell'area su cui insiste la discarica abusiva, soltanto se di proprietà dell'autore o del comproprietario al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

La funzione della misura in discorso va qui individuata nella peculiare esigenza di evitare che il sito rimanga nella disponibilità del proprietario, il quale ha utilizzato l'area come strumento del reato, sicché una eventuale restituzione del bene consentirebbe allo stesso interessato di riacquisire la piena disponibilità di tale sito.

Il citato art. 51, comma 3 non contempla, però, l'ipotesi in cui l'area ove è stata realizzata la discarica abusiva sia in comproprietà fra l'autore del reato e terzi non responsabili dell'illecito. Sorge, così, il problema, non nuovo e ricorrente non solo nell'ambito della legislazione penale speciale, della individuazione concettuale della espressione normativa di «persona estranea al reato» (3), rispetto alla quale non può disporsi una sanzione ablativa della proprietà, in quanto nei confronti non deve essere vanificato quel diritto, che è costituzionalmente garantito dall'art. 42, comma 2, della Carta fondamentale. E tale è, secondo il consolidato orientamento della Suprema Corte, il soggetto che non è responsabile del reato, nemmeno a titolo di concorso; occorre, invece, che sia ravvisabile nei confronti del terzo un *quid* senza il quale il reato, pure nella inconsapevolezza di costui, non sarebbe avvenuto o comunque non sarebbe stato agevolato (4). A ciò si aggiunga, con riferimento specifico al campo di materia in esame, che l'area in cui è stata realizzata la discarica abusiva non ha una intrinseca criminalità e può essere altresì bonificata dai residui inquinanti (5).

Nell'annullare l'ordinanza applicativa della confisca pronunciata dal giudice del merito, la Suprema Corte stigmatizza con fermezza l'assunto manifestamente illogico, ivi contenuto, secondo cui l'inerzia del comproprietario «nel procurarsi la restituzione della sua sola quota di comproprietà appare una forma di aggiramento dell'obbligo di confisca». L'unico elemento, infatti, che deve essere preso in considerazione ai fini della restituzione *pro quota* del bene in comproprietà confiscato è rappresentato dalla partecipazione al reato del comproprietario; una volta esclusa una tale partecipazione, il bene, in proporzione alla quota di proprietà deve essere restituito senza indugio all'avente diritto, come proprietà singolare della quale il reo non può in alcun caso disporre (6).

Leonardo Mazza

(1) Cfr. Cass. 5 giugno 1952, Piccone, in *Giust. pen.*, 1953, II, 205.

(2) Cfr. Cass. 2 luglio 1955, D'Angelo, in *Giust. pen.*, 1956, II, 171.

(3) In proposito cfr. MAZZA L., *Profili del tentativo di contrabbando doganale*, Napoli, 1979, 237 e ss.

(4) In dottrina, in senso analogo cfr. ALESSANDRI, *Confisca nel diritto penale*, in *Dig. disc. pen.*, vol. III, Torino, 1989, 54-55.

(5) Cfr. Cass. Sez. III 15 gennaio 2002, n. 7430, Dessena, in questa Riv., 2003, 170, con nota di FABRIZIO M., *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime della terra e rocce da scavo*.

(6) Sul significato del termine appartenenza, da intendersi come sinonimo di proprietà del bene cfr. GUARNERI, *Confisca (dir. pen.)*, in *Noviss. dig. it.*, IV, Torino, 1959, 137.

Cass. Sez. III Pen. -17-2-2006, n. 6343 - Papadia, pres.; Mancini, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Fagoni, ric. (*Conferma Trib. Brescia 25 ottobre 2004*)

Caccia e pesca - Caccia - Uccellazione - Reato di cui all'art. 30, comma 1, lett. e), legge n. 157 del 1992 - Divieto di utilizzo di ogni mezzo di cattura diverso dalle armi da sparo. [L. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 30, comma 1, lett. e)]

In tema di disciplina della caccia, integra il reato di cui all'art. 30, lett. e) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, esercizio di uccellazione, qualsiasi atto diretto alla cattura di uccelli con mezzi diversi dalle armi da sparo, quali reti ed altro, atteso che il legislatore punisce con tale disposizione ogni sistema di cattura avente una potenzialità offensiva indeterminata o comportante una maggiore sofferenza per gli animali (1).

(Omissis)

Il ricorso è infondato e deve essere respinto. Non rileva infatti che in definitiva la rete usata nella specie per la cattura di uccelli sia risultata di dimensioni inferiori a quelle in origine ipotizzate (peraltro le dimensioni effettive - m. 1,5 x 2 e larghezza della maglia pari a cm. 2 x 2 - sono tutt'altro che modeste ed insignificanti). Ciò che rileva è invece la circostanza del mezzo usato per la caccia, la rete per l'appunto, che consente la cattura indiscriminata di uccelli di tutte le specie con la possibilità, dunque, di arrecare al patrimonio avicolo un danno ben maggiore di quello ricollegabile alla normale cattura o abbattimento di uccelli che ordinariamente avviene in modo selettivo, sia pure in tempi e secondo modalità non consentite. Ovviamente anche quest'ultima condotta è vietata e sanzionata e a ciò provvede la disposizione contenuta nella legge n. 157 del 1992, art. 30, lett. b). Ma la cattura, vuoi a fini sia di conservazione che di abbattimento della fauna avicola che avvenga nel modo indiscriminato, consentito dall'uso delle reti, è condotta ben più grave, che deve dunque comportare una sanzione più severa così come avviene con la previsione, espressamente dedicata all'uccellazione, contenuta nella lett. e) dello stesso articolo della legge sulla caccia. Esattamente in tale senso è l'orientamento di questo Supremo Collegio quale si desume ad esempio da Cass. Sez. III 16 maggio 1996, n. 4918, Giusti, rv. 205.462, nella cui massima si legge: «La legge sulla caccia opera la distinzione tra uccellazione e le altre forme di caccia con riferimento esclusivamente al mezzo usato e non alla destinazione delle prede catturate. Costituisce perciò uccellazione qualsiasi atto diretto alla cattura di uccelli con mezzi diversi da armi da sparo (reti, panie etc.) avendo il legislatore inteso sanzionare in modo specifico un sistema di cattura che ha in genere una potenzialità offensiva più indeterminata e comporta maggiore sofferenza biologica per i volatili».

(Omissis)

(1) PREDISPOSIZIONE DI RETI E DIVIETO DELLA PRATICA VENATORIA DELL'UCCELLAGIONE.

Secondo il lessico comune l'uccellazione consiste nella pratica di cacciare e catturare vivi gli uccelli con trappole, reti orizzontali e verticali, panie o mediante l'utilizzazione di rapaci debitamente attrezzati. Un simile sistema non integra mai un'attività sportiva ed è vietato perché consente la cattura indiscriminata di uccelli di tutte le specie in modo non selettivo, con la possibilità, dunque, di arrecare al patrimonio avicolo un danno ben maggiore di quello ricollegato al loro abbattimento che ordinariamente avviene in tempi e

secondo modalità consentite.

Il divieto assoluto dell'esercizio dell'uccellazione, che non richiede la effettiva cattura di animali, essendo sufficiente la posa in opera delle reti o di analoghi mezzi idonei alla cattura della fauna selvatica (1), è stato ribadito dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, che all'art. 30, comma 1, lett. e) punisce a titolo contravvenzionale, con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da euro 774 ad euro 2.065, colui il quale la pratica.

Nemmeno però in quest'ultima legge si è provveduto a dettare *ex professo* una definizione della pratica venatoria in discorso, anche unicamente al fine di distinguerla dalla generica nozione di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica.

Soltanto uno spunto può ricavarsi dalla disposizione contenuta nell'art. 1 della l. 28 gennaio 1970, n. 17, dove si faceva riferimento al divieto di uccisione degli uccelli catturati con le reti. Un tale rilievo, non può, però, indurre ad interpretare il sistema vigente nel senso che uccellazione e cattura siano attività identiche quanto alle modalità di apprensione e dissimili negli scopi, in quanto la prima consisterebbe nell'apprensione di uccelli seguita dalla loro soppressione ed il termine cattura comporterebbe la loro apprensione, ma al fine di conservarli in vita e successivamente utilizzarli da vivi (2).

Questo orientamento di pensiero non può essere condiviso poiché lo scopo ultimo che il soggetto si prefigge di perseguire non assurge mai a criterio discrezionale utilizzato sia pure indirettamente dal legislatore. Né può trovare credito la tesi in base alla quale l'uccellazione consiste nell'utilizzazione sia di reti *ad hoc* (indipendentemente dalla circostanza che i volatili vengano soppressi o mantenuti in vita), sia di reti adoperate per la soppressione immediata o successiva degli uccelli, ipotesi per la quale scatterebbe la sanzione contemplata dall'art. 30, comma 1, lett. e) della l. 11 febbraio 1992, n. 157, mentre, allorché l'apprensione dei volatili avvenga mediante l'utilizzazione di reti diverse da quelle destinate all'uccellazione e sia diretta alla cattura dei volatili vivi e vitali al fine della loro conservazione in vita ed utilizzazione da vivi, troverebbe riscontro la reazione punitiva prevista dall'art. 30, lett. b) della citata legge (3).

Anche in questo caso viene inserito nel discorso un dato (diversità delle reti in concreto utilizzate) che non è preso in considerazione alcuna dal legislatore, mentre si trascura il rilievo che l'uccellazione non solo non richiede l'abbattimento dell'esemplare catturato, ma può essere esercitata con mezzi e modalità differenti dall'uso delle reti, circostanza quest'ultima testimoniata in maniera inequivoca dall'art. 3 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, il quale proibisce «ogni forma di uccellazione», affiancando a detta ipotesi il divieto di cattura di uccelli e di mammiferi selvatici, nonché del prelievo di uova, nidi e piccoli nati, condotta poi nuovamente riconsiderata nell'ambito dell'art. 21, comma 1, lett. o) della medesima legge. Ne consegue che la distinzione tra reti (da uccellazione e altri tipi) non è stata scolpita da alcuna disposizione ai fini in questione e non può, pertanto, svolgere alcun ruolo per delimitare il concetto di uccellazione (cattura di uccelli con mezzi diversi da quelli da sparo) rispetto a quello di cattura (4).

Ulteriori difficoltà insorgono anche in conseguenza della singolare tecnica normativa utilizzata dal legislatore del 1992, il quale ha fatto ricorso al metodo casistico, frantumando i divieti concernenti l'esercizio venatorio fra l'art. 3 e l'art. 21, comma 1, tanto non solo da consumare l'intero alfabeto, ma pure da ricorrere ad una duplicazione di que-

(1) Cass. Sez. III 28 aprile 2004, n. 19554, Zanchi, in *Mass. dec. pen.*, 2004, rv. 228.886.

(2) Cfr. Cass. 26 febbraio 1996, n. 2111, Scalabrin, in *Riv. pen.*, 1996, 592 e ss., con nota di LEONI, *Uccellazione e cattura di uccelli: differenze?* Nel senso che la pratica dell'uccellazione costituisce reato indipendentemente dalla finalità per cui è compiuta cfr. Cass. 26 settembre 1996, n. 8698, Righi, in *Riv. pen. econ.*, 1997, 201; analogamente Cass. 14 febbraio 1996, n. 1713, Calandri, *ivi*, 1997, 72.

(3) Cfr. Cass. 16 maggio 1996, in *Riv. pen.*, 1996, 974. In dottrina cfr. ARTEMISIO, *Uccellazione, caccia e furto: concorso formale o concorso apparente di norme?*, in *Nuovo dir.*, 1987, 790.

(4) Fin dalle epoche più remote l'esercizio della caccia fu suddiviso in due grandi settori che si chiamarono *aucupium* (da *avis* e *capere*), cioè letteralmente prendere gli uccelli senza abatterli, e *venatio*, quest'ultima svolta a cavallo inseguendo la selvaggina.

sto con le lettere da *aa*) a *ff*).

Una tale polverizzazione delle condotte proibite non combacia però con lo schema predisposto dallo stesso legislatore per l'apparato sanzionatorio contemplato dagli artt. 30 (sanzioni penali) e 31 (sanzioni amministrative).

La disomogeneità ora segnalata affiora proprio con riferimento alla uccellazione, per la quale è stabilita una sanzione *ad hoc* nella lett. *e*) dell'art. 30, comma 1 e che sembra dover coprire «ogni forma» in cui essa venga esercitata; ma, se ben si osserva il quadro normativo complessivo, nello stesso art. 30, comma 1, alle lett. *b*), *c*), *g*) ed *h*), dopo la previsione di una specifica sanzione per la «cattura» (termine che segue la condotta di abbattimento) della fauna selvatica, sono contemplate, in specie alla lett. *h*), modalità vietate di caccia che astrattamente («mezzi vietati») possono rientrare fra le forme in cui l'uccellazione viene in concreto esplicata (5).

Da questo complesso normativo si deve in definitiva dedurre che tutte le modalità di caccia proibite dall'art. 21, della l. 11 febbraio 1992, n. 157, riconducibili sotto il concetto di uccellazione, sono da riportare nell'ambito della reazione sanzionatoria prevista dalla lett. *e*) dell'art. 30, comma 1, laddove ogni altra ipotesi di divieto stabilita dall'art. 21 è sanzionata meno severamente dalla lett. *h*) dello stesso art. 30, comma 1.

La fauna selvatica gode, quindi, di una tutela avanzata, come è ulteriormente dimostrato dalla presenza nell'art. 21, comma 1 delle lett. *v*) e *z*), nelle quali si inibisce di vendere e detenere trappole per la fauna selvatica, divieti che peraltro sono privi di sanzione in quanto poi non contemplati espressamente nella casistica descritta nel successivo art. 30.

Occorre, dunque, dissentire dall'orientamento espresso dalla Suprema Corte secondo il quale la mera predisposizione di reti integra la violazione consumata del divieto di uccellazione senza che sia necessario appurare il loro concreto impiego (6). Va, infatti, tenuta distinta la condotta della effettiva utilizzazione delle reti da una attività antecedente (in vista della posa in opera delle stesse) solo preparatoria, la quale, al di fuori dell'ambito contravvenzionale, potrebbe essere punita a titolo di tentativo *ex art.* 56 c.p.c., non potendosi accedere alla tesi che le attività di posa in opera delle reti rientrino nel cosiddetto esercizio presunto di caccia *ex art.* 12, comma 3 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, in quanto la rete non è un mezzo univocamente destinato all'esercizio venatorio (7).

Patrizia Mazza

(5) Tale tecnica normativa solleva anche delicati problemi in ordine al rispetto del principio di proporzionalità fra reato e sanzione, quando l'identità della misura della pena viene ad essere collegata a differenti modalità offensive della condotta che aggredisce il medesimo bene giuridico. In generale sul problema della congruità tra gravità del reato e misura della sanzione, quale aspetto di politica legislativa, che non può trovare ingresso in un sindacato di costituzionalità delle norme sospette, se non in ipotesi di manifesta irragionevolezza, cfr. LATAGLIATA, *Principio di eguaglianza davanti alla legge ed equiparazione di condotte «diverse» sotto un unico titolo di responsabilità*, in *Giur. merito*, 1971, II, 97 e ss. e, con specifico riferimento al settore in esame, MAZZA L., *Il principio della proporzionalità fra reato e sanzione in alcune norme del Testo Unico delle leggi sulla caccia*, *ivi*, 1997, 76, IV, 130 e ss., in critica alla interpretazione che racchiude la ragionevolezza del trattamento sanzionatorio nel c.d. «giudizio delle finalità» come conformità ai principi generali, costituzionalizzati e non, dell'ordinamento, atteso che in tal modo si finisce per attribuire al canone di eguaglianza una estensione che esso non ha.

(6) Cfr. Cass. 12 marzo 1997, n. 2423, Carlesso, in questa Riv., 1999, 238, con nota di MAZZA P., *Criteri distintivi tra uccellazione e cattura di uccelli*.

(7) È contraddittorio l'assunto di Cass. 12 gennaio 1996, n. 3090, Marconi, in *Cass. pen.*, 1997, 1122, nella parte in cui confonde la predisposizione di reti con l'esercizio effettivo della speciale tecnica di cattura dei volatili per ritenere che la mera predisposizione delle reti (e non già il loro impiego ed anche la sola messa in opera) costituisce violazione consumata del divieto di cui all'art. 30, comma 1, lett. *e*) della l. 11 febbraio 1992, n. 157.

Cass. Sez. III Pen. - 3-2-2006, n. 4503 - Vitalone, pres.; Postiglione, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - Samarati, ric. (*Conferma Trib. Milano 22 luglio 2005*)

Sanità pubblica - Gestione abusiva di rifiuti - Reato di cui all'art. 53 bis, d.lgs. n. 22 del 1997 - Presupposti formali - Configurabilità. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 53 bis)

In tema di gestione abusiva di rifiuti l'attività continuativa di gestione «organizzata» abusiva di un ingente quantitativo di rifiuti produce un danno ambientale e configura il delitto di cui all'art. 53 bis, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. (Fattispecie relativa ad attività di compostaggio di rifiuti) (1).

(Omissis)

FATTO. - Il Tribunale di Milano, con ordinanza in data 22 luglio 2005, nell'ambito di un procedimento penale che vede coinvolte più persone in relazione al reato di cui agli artt. 81, c.p.v., c.p., 110 c.p. e 53 bis, d.lgs. 22/97 per gestione abusiva di rifiuti, applicava a Samarati Luca, nella vesti di amministratore delegato della ditta Compostaggio cremonese s.r.l. e socio della Ditta Compostaggio lodigiano s.r.l., la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla Polizia giudiziaria nei giorni di lunedì e giovedì di ogni settimana, al posto della misura precedentemente emessa degli arresti domiciliari.

Riteneva il Tribunale:

a) che il Samarati, nella qualità sopra indicata, aveva contribuito alla gestione illecita di rifiuti costituiti da «terre di spazzamento strade»: tali rifiuti aventi il codice CER 200303, venivano ricevuti con falsi codici (CER 191212) negli impianti di compostaggio dell'indagato Samarati, «tal quali», senza previa vagliatura;

b) che il Samarati era consapevole della natura di «rifiuti» dei materiali ricevuti dalla ditta Pulieco s.r.l. e sapeva di non poter accogliere tali rifiuti, senza autorizzazione, nei suoi impianti, perché le «terre di spazzamento strade», aventi la natura formale di rifiuto urbano, con codice CER 200303, non potevano essere destinate al compostaggio, senza un preventivo trattamento, comprendente lo stoccaggio in un'apposita area e la vagliatura (c.d. sopra-vaglio e c.d. sottovaglio), destinata a separare la parte più grossolana (come bottiglie di plastica, lattine, ecc.) e le parti più fini come sabbia e terra, aventi una diversa finalità e destinazione (discarica o ripristino ambientale);

c) che la movimentazione illecita dei rifiuti era stata accertata dal NOE attraverso l'esame dei documenti di carico e scarico e varie intercettazioni telefoniche;

d) che il Samarati aveva parzialmente ammesso la ricezione di materiali dalla Pulieco come provenienti non solo da giardini e parchi, ma anche dalla spazzatura delle strade;

e) che, sotto il profilo giuridico, il reato contestato *ex art.* 53 bis, d.lgs. 22/97 è configurabile - come nel caso in esame - allorché l'abusiva gestione riguardi una ingente quantità di rifiuti e sia caratterizzata da una attività di tipo imprenditoriale e svolta con continuità, a nulla rilevando che risulti la prova della messa in pericolo della pubblica incolumità.

Contro questa ordinanza ha proposto ricorso per cassazione il Samarati, deducendo erronea interpretazione dell'art. 53 bis, d.lgs. 22/97, posto che la norma presuppone la messa in pericolo della pubblica incolumità e, comunque, un pericolo per l'ambiente, nel caso in esame da escludere.

DIRITTO. - Il ricorso è infondato.

La questione sollevata dall'art. 53 bis, d.lgs. 22/97 merita di essere attentamente esaminata anche alla luce della genesi parlamentare della norma ma soprattutto nel suo tenore letterale, logico e sistematico.

L'art. 53 bis del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 è praticamente il primo delitto «ambientale» previsto nel nostro ordinamento ed è stato introdotto riproducendo, anche se con alcune modifiche, la fattispecie contenuta nel progetto governativo che prevedeva l'introduzione nel codice penale dell'art. 452 *quater*; questa disposizione si era resa necessaria perché la «Commissione ecomafia del Ministero dell'ambiente» aveva ritenuto che l'ipotesi contravvenzionale dell'art. 53, d.lgs. 22/97 si fosse dimostrata di scarsa efficacia general-preventiva rispetto alla invece notevole gravità dell'illecito che si è inteso poi perseguire, appunto, con l'art. 53 bis citato.

Detto delitto si sostanzia nella condotta di «chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti (...)».

Per la sussistenza del reato di cui all'art. 53 *bis*, d.lgs. 22/97 è quindi necessario:

a) l'autore del reato può essere «chiunque»: la pluralità di agenti non è richiesta come elemento costitutivo della fattispecie. Trattasi di una fattispecie monosoggettiva e non di concorso necessario, anche se nella pratica può assumere di fatto carattere associativo e di criminalità organizzata;

b) l'elemento soggettivo richiesto dalla norma è il dolo specifico, ossia il fine di conseguire un ingiusto profitto (ricavi o risparmi nei costi);

c) l'elemento oggettivo consiste in una attività di gestione dei rifiuti «organizzata», con allestimento dei mezzi necessari, ossia in una attività «imprenditoriale»;

d) l'attività di gestione mira al traffico illecito, come si ricava dal titolo della norma, e può riguardare una o più delle diverse fasi in cui si concreta ordinariamente la gestione dei rifiuti nella fase dinamica (cessione ricezione, trasporto, esportazione ed importazione), sia interna, che internazionale (le condotte non sono tassative come emerge dall'avverbio «comunque»);

e) l'attività di gestione deve essere caratterizzata non dalla episodicità, ma da una «pluralità di operazioni» e dalla «continuità» in senso temporale: il «traffico illecito» ha senso se è caratterizzato da più operazioni e se presenta un elemento temporale adeguato;

f) il quantitativo di rifiuti deve essere «ingente»: l'interprete dovrà valutare caso per caso questo requisito, traendo elementi di comparazione anche dalle previsioni di reati contravvenzionali in tema di rifiuti (es. art. 51, comma 2, d.lgs. 22/97; art. 51, comma 3, stessa legge) e soprattutto considerando la specificità ed autonomia delle singole figure (art. 51 *bis*, 52 e 53, d.lgs. 22/97);

g) l'attività di gestione deve essere «abusiva» (mancanza di autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni previste dalla normativa od anche autorizzazioni scadute o palesemente illegittime) con riferimento ad attività organizzate clandestine od anche apparentemente legittime;

h) l'offensività della condotta non riguarda necessariamente la messa in pericolo della incolumità pubblica (questo requisito non è citato nella norma, anzi – come si è detto – non è stato recepito nella forma di un art. 452 *quater* c.p. tra i delitti contro l'incolumità pubblica, che toccano la integrità fisica delle persone nel loro insieme e la sicurezza della vita), ma certamente attiene – sia pure non ontologicamente ed in modo indiretto – al bene giuridico dell'ambiente (la minaccia grave di un danno ambientale o lo stesso danno ambientale non sono presenti in modo oggettivo ed assoluto, ma eventualmente possono accedere alla attività del colpevole, sicché non costituiscono condizioni di punibilità, dovendo essere (come conseguenze eventuali del reato) accertati caso per caso: il fatto che il legislatore preveda la riduzione in pristino e la eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente nell'art. 53 *bis*, comma 4, d.lgs. 22/97 non trasforma il reato in reato di danno o pericolo concreto e non riduce le sanzioni amministrative in un obbligo automatico per il giudice (opportunamente il legislatore introduce la clausola «se possibile»).

Il traffico illecito di rifiuti, anche quando organizzato ed abituale, con ingenti quantità di rifiuti, ordinariamente produce un reale pericolo per l'ambiente o di fatto un danno ambientale, tuttavia, si ripete, il reato sussiste quando ne ricorrano i presupposti formali e non è di per sé un reato di danno o di pericolo concreto, pur dovendo questi aspetti essere valutati dal giudice quali conseguenze eventuali del reato.

Nel caso in esame l'ordinanza impugnata si è attenuta sostanzialmente a questi principi, sicché la misura cautelare va conservata.

Questo non esclude in sede di merito la necessità di una pru-

dente valutazione sulla esistenza di atti amministrativi che regolano l'attività di compostaggio svolta dall'imputato, sugli aspetti quantitativi e qualitativi (tipologia non pericolosa dei rifiuti) del traffico illecito attribuito al medesimo e sui profili soggettivi (necessità della prova del dolo specifico).

P.Q.M. la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

(1) SULL'ATTIVITÀ DI COMPOSTAGGIO DI RIFIUTI.

Con l'annotata decisione la Suprema Corte ha statuito che l'attività continuativa di gestione abusiva «organizzata» di un ingente quantitativo di rifiuti produce un danno ambientale e configura il delitto di cui all'art. 53 *bis*, d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Nel caso di specie, il Tribunale di Milano, nell'ambito di un procedimento penale per i reati di cui agli artt. 81, c.p., 110 c.p. e 53 *bis*, d.lgs. 22/97, applicava, con ordinanza, all'imputato, in qualità di amministratore delegato e socio di ditta di compostaggio, la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, in luogo della misura precedentemente emessa degli arresti domiciliari.

Avverso l'ordinanza proponeva ricorso per cassazione l'imputato, assumendo l'erronea interpretazione dell'art. 53 *bis*, d.lgs. 22/97, in quanto la norma presuppone la messa in pericolo della pubblica incolumità ed un pericolo per l'ambiente che, nel caso in esame, non si era verificato.

La Cassazione, con l'interessante ed elaborata sentenza *de qua*, attraverso una rigorosa e lineare disamina dei profili giuridici della questione sottoposta al suo vaglio, ha rigettato il ricorso.

La soluzione accolta dal Collegio, in cui si dà conto della genesi e della *ratio legis* dell'art. 53 *bis*, d.lgs. 22/97, fornisce una chiara lettura di tale fattispecie e della sua configurabilità.

L'art. 53 *bis*, intitolato «attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», è stato introdotto dall'art. 22 della l. 23 marzo 2001, n. 93 («Disposizioni in campo ambientale»), e costituisce il primo delitto contro l'ambiente (1), accanto alle contravvenzioni già esistenti nel settore. Tale delitto si sostanzia nella condotta di «chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti (...)».

Giova, in proposito, ricordare la genesi di questa disposizione: nel marzo 1999, dopo lunghe esitazioni, su proposta del Ministro dell'ambiente, al fine di potenziare l'efficacia e di adeguare la normativa italiana di tutela ambientale (le cui sanzioni sono, al massimo, come sappiamo, di natura contravvenzionale) agli indirizzi europei (2), il Consiglio dei ministri aveva approvato un d.d.l. (3) elaborato nel 1998 da una apposita commissione per introdurre nel codice penale, dopo il Titolo VI («delitti contro l'incolumità pubblica»), un nuovo titolo VI *bis*, intitolato, appunto, «delitti contro l'ambiente», formato da 8 articoli (da 452 *bis* a 452 *nonies*) i quali prevedevano, oltre ad alcune importanti

(1) Cfr. per approfondimenti generali INSOLERA, *Modello penalistico puro per la tutela dell'ambiente*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, n. 6, 737 e ss.

(2) Cfr. per un primo approfondimento CAPELLI, *Per una disciplina uniforme delle sanzioni in materia ambientale nell'Europa comunitaria*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, n. 1, 1 e ss.; MAZZOLENI, *Diritto penale ambientale e progetto di convenzione del Consiglio d'Europa*, in *Ambiente*, 1996, n. 10, 778 e ss. Per le vicende successive collegate alla decisione quadro del Consiglio 2003/80/GAI, si rinvia, tra gli altri, a

SETTI, *Tutela penale dell'ambiente: conflitto istituzionale tra gli organi dell'Unione?*, in *Ambiente*, 2003, n. 3, 245 e ss.; SALAZAR-VENTURELLI, *La protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale comunitario*, *ivi*, 2003, n. 4, 335 e ss.; BIANCHI, *Reati senza frontiere a tutela dell'ambiente*, *ivi*, 2003, n. 6, 544 e ss.

(3) Per un primo esame critico, cfr. GRAZIANO, *Il disegno di legge sui delitti contro l'ambiente*, in *Ambiente e sicurezza*, *Il Sole 24 ore*, 1999, n. 23, 115 e ss.

disposizioni generali, 4 nuove ipotesi di delitto: inquinamento ambientale, distruzione del patrimonio naturale, traffico illecito di rifiuti e frode in materia ambientale. L'ipotesi di «traffico illecito di rifiuti», in particolare, era stata prevista in quanto la corrispondente ipotesi contenuta nell'art. 53, d.lgs. 22/97, essendo di natura contravvenzionale, si era dimostrata di ridotta efficacia general-preventiva, rispetto alla invece notevole gravità del relativo illecito.

Oggi, come si è detto, questa è l'unica ipotesi di delitto ambientale che il legislatore ha ritenuto di inserire nel nostro ordinamento, e, peraltro, non nel codice penale ma correttamente nel contesto della normativa speciale sui rifiuti, che assume notevole importanza pratica nella vita di una moderna società del rischio. Rispetto alla proposta del 1999 è stata eliminata la precisazione che il reato poteva essere commesso «con una o più operazioni» (oggi occorrono «più operazioni») mentre è stato aggiunto l'inciso «attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate». Restano sia il dolo specifico («al fine di conseguire un ingiusto profitto») sia l'avverbio «abusivamente».

Come subito osservato dalla dottrina (4), l'art. 53 *bis* appare mal coordinato con le altre disposizioni penali del decreto Ronchi rispetto alle quali presenta spiccati connotati di diversità. Vengono utilizzate terminologie nuove e non definite dal decreto o addirittura terminologie già presenti nel decreto a cui, tuttavia, viene attribuito un significato diverso o più ampio o anche lo stesso significato senza tuttavia specificare quale sia il rapporto con le altre norme del decreto che, utilizzando dette terminologie prevedono ipotesi di illecito diverse: si pensi, ad es., alla stessa definizione di «traffico illecito» che, oltre a ricomprendere la fattispecie di cui all'art. 26 del reg. CEE 259/93 e quindi già contenuta nell'art. 53, viene estesa anche alle operazioni di cessione, ricezione, trasporto, ecc.; o ancora l'uso dell'espressione «ripristino dello stato dell'ambiente» che crea problemi di coordinamento con le definizioni di bonifica e di ripristino ambientale contenute nello stesso decreto; e da ultimo si pensi all'aumento sanzionatorio previsto per il caso di traffico illecito dei soli rifiuti ad alta radioattività (categoria di rifiuti peraltro sconosciuta al decreto e disciplinata da altre norme di settore) invece che genericamente per i rifiuti pericolosi.

Quanto al contenuto sostanziale, il delitto riguarda solo chi, per conseguire un ingiusto profitto, abbia allestito una vera e propria organizzazione professionale al fine di gestire continuativamente (5) in modo illegale ingenti quantitativi di rifiuti. Trattasi, infatti, di fattispecie «caratterizzata soprattutto da aspetti di professionalità del suo svolgimento». Tale ultimo elemento è riconfermato dall'altro aspetto relativo alla condotta: la cessione, la gestione e le altre modalità esecutive illecite devono concretizzarsi in più ope-

razioni ovvero intervenire attraverso *allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*, essendo in particolare richiesto che entrambi i profili (la pluralità di operazioni e l'allestimento) si configurino cumulativamente (6). Non è sufficiente, pertanto, il singolo atto ma è necessario che una pluralità di atti sia ordinata in attività e che questa sia organizzata. È palese la ricorrenza di alcuni, benché non tutti, tratti tipici dell'imprenditore cui si aggiunge il dato del fine di profitto, sebbene ingiusto. Pur essendosi rilevato in dottrina (7) come la norma, anche sotto tale profilo, pecchi di notevole indeterminatezza, si è sottolineato come, in assenza di ulteriori criteri di specificazione, essa richieda, in sostanza, l'esistenza di profili organizzativi con impiego di capitali, beni materiali, depositi finalizzati, appunto, all'esercizio continuativo di attività economiche.

Occorre, in sostanza, la messa in opera di una vera e propria «organizzazione» di tipo produttivo, con disponibilità di capitali («mezzi», sotto forma di impianti, automezzi, depositi, ecc.), organizzati per l'esercizio in forma continuativa di attività economiche (seppure illecite). Dalla condotta punita restano escluse, al contrario, sia quelle forme di gestione dei rifiuti continuative, ma in cui manchi una organizzazione, seppure rudimentale, o un impiego di strumenti e capitali, sia quelle in cui vi siano organizzazioni ed impiego di mezzi ma l'attività illecita di gestione sia posta in essere in modo soltanto episodico o del tutto saltuario (8). Alla stessa conclusione perviene anche la giurisprudenza, la quale ha ritenuto sussistere il reato in esame nel caso in cui «l'attività posta in essere dall'indagato a fine lucrativo è stata continuativa, organizzata, connotata da aspetti di professionalità nel suo svolgimento e caratterizzata da una pluralità di operazioni aventi ad oggetto la abusiva gestione di ingenti quantitativi di rifiuti» (9).

La condotta può essere alternativamente costituita da atti di cessione, ricezione trasporto, esportazione, importazione (questi ultimi rilevanti sia sotto il profilo della spedizione transfrontaliera sia sotto il profilo della intermediazione o acquisto dei rifiuti), e comunque, gestione di rifiuti (10). Si tratta in sostanza di reato in cui qualunque atto di gestione di rifiuti può assumere rilevanza. Non si può non rilevare come l'attività di gestione di rifiuti, la quale può comprendere ogni attività di rifiuti esercitata in forma professionale, risulti già sanzionata – se abusiva – dallo stesso decreto, a prescindere dal c.d. fenomeno della «ecomafia». Sotto tale ultimo profilo, si può ritenere che, essendo il commercio, l'intermediazione e le spedizioni abusive di rifiuti già previste come reato dallo stesso decreto, il legislatore abbia inteso elevare a delitto tali condotte, già previste come illecito contravvenzionale, quando siano realizzate al fine di conseguire un ingiusto profitto, riguardino quantità ingenti di rifiuti e presentino quei requisiti di continuità ed

(4) Cfr. GIAMPIETRO, *Prime note sulle nuove «disposizioni in campo ambientale»*, in *Ambiente*, 2001, *Raccolta delle annate 1995-2001* cd-rom, Milano, 2002; VERGINE, *Sul delitto di «attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti»* e PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente*, 2001, n. 7, 625 e ss.

(5) Cfr. FIMIANI, *Il reato di traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente e sicurezza*, Il Sole 24 ore, 2001, n. 11, 18, evidenza che «l'attività deve essere svolta in modo continuativo, cioè non risolversi in atti isolati e sporadici ritenendo questo l'elemento determinante».

(6) Cfr. FORLENZA, *Contro l'ecomafia mano pesante sulle sanzioni*, in *Guida al diritto*, il Sole 24 ore, 2001, n. 19, 35 e ss.

(7) Cfr. Autori nota n. 4.

(8) Cfr. PRATI, *op. cit.*, 625 e ss., il quale conclude che «in sostanza, l'articolo 53 *bis* verrà in rilievo solo per attività di tipo imprenditoriale, anche se di tipo clandestino».

(9) V. Cass. Sez. III 17 gennaio 2002, n. 7100 (c.c.), Paggi, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2002, n. 5, 131, la quale precisa che nella fattispecie l'indagato aveva «creato, attraverso allestimento di mezzi e strutture stabili, una organizzazione per la gestione dei rifiuti in completa difformità dalle autorizzazioni e dalla normativa di settore. In particolare l'impresa, per for-

nire a prezzi concorrenziali servizi per i soggetti tenuti all'obbligo di smaltimento dei rifiuti, riduceva i costi omettendo di predisporre qualsiasi struttura rivolta al trattamento e per raggiungere il suo risultato ricorreva alla sistematica falsificazione della documentazione relativa ai rifiuti da collocare e dei certificati analitici e ad ogni opportuno espediente che si spingeva fino a vendere come ammendante prodotti che erano rifiuti pericolosi».

(10) Si tratta di condotte idonee spesso ad integrare, anche prescindendo dagli ulteriori requisiti richiesti dall'art. 53 *bis*, la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 51. Quanto al rapporto tra quest'ultima fattispecie e quella in esame, se si prescinde da una isolata pronuncia del Tribunale di Bari (ordinanza 28 luglio 2003, annullata dalla Suprema Corte Sez. III, con sentenza 18 marzo 2004, n. 30373 (c.c.), Ostuni, in *Ragiusan*, 2005, 237), appare pacifico che «la fattispecie dell'art. 53 *bis* è radicalmente diversa da quella del precedente art. 51 e fra le due norme non è configurabile un rapporto di specialità, né le stesse sono alternative, sicché la applicazione dell'una esclude necessariamente la applicazione in concreto dell'altra, ma nella fattispecie concreta possono ricorrere sia gli elementi sostanziali indicati nell'una (l'allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate) che quelli formali previsti dall'altra (mancanza di autorizzazione), dando luogo al concorso di entrambi i reati ai sensi dell'art. 81, comma 1, c.p.».

organizzazione richiesti dalla fattispecie di nuovo conio.

Ancorché si tratti, in tutta evidenza, di ipotesi di reato impostata sulla sussistenza di profili organizzativi, ciò non influisce direttamente sulla struttura soggettiva, che è fattispecie monosoggettiva e non a concorso necessario, ferma restando l'eventualità (nella realtà assai probabile) che il profilo organizzativo comporti anche la compartecipazione cosciente e volontaria di una pluralità di agenti. Nonostante l'affinità che la disposizione presenta con le forme associative e la vocazione della fattispecie alla repressione del fenomeno della c.d. «ecomafia», non è necessaria, infatti, l'esistenza di un sodalizio o di un *pactum sceleris*, e di contro non è sufficiente la predisposizione di un programma delinquenziale se non è seguito dall'effettivo svolgimento di condotte di cessione, trasporto, ecc., assistite dai connotati della modalità abusiva e della quantità ingente. L'equivoco, per cui non è possibile chiarire i confini con la forma associativa, è probabilmente legato ai requisiti della molteplicità di operazioni e dell'allestimento di mezzi e attività continuative e organizzate, i quali richiamano in qualche misura le peculiarità della fattispecie associativa (tranne che per la plurisoggettività non necessaria) con l'aggiunta di elementi descrittivi insoliti ed atipici. Resta salva, comunque, la possibilità di contestare il reato di cui all'art. 416 c.p., che ben può concorrere con il delitto in esame.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, ai fini dell'integrazione della fattispecie *de qua*, è richiesto, oltre la coscienza e volontà di tenere le condotte sopra descritte, altresì il dolo specifico di profitto ingiusto. In concreto, in considerazione dei rilevanti interessi economici connessi alla gestione dei rifiuti e/o del carattere imprenditoriale che essa normalmente assume, la sussistenza di tale dolo specifico appare di non difficile rilevazione. La stessa Suprema Corte ha evidenziato come difficilmente possa configurarsi l'elemento oggettivo del reato in esame senza dolo di profitto: «la gestione di un traffico illecito di vaste dimensioni, non avrebbe ragion d'essere se non nell'unico scopo di realizzare un profitto ingiusto» (11).

L'art. 53 *bis* richiede che il quantitativo di rifiuti gestiti sia ingente, lasciando all'interprete la individuazione in concreto dei criteri in base ai quali ritenere sussistente la natura ingente dei rifiuti. La formulazione, apparsa sin dall'inizio troppo generica, si è esposta a censure di illegittimità costituzionale.

Secondo un primo orientamento, non essendo indicato positivamente un quantitativo determinato in via assoluta, si tratta di nozione «di relazione». In mancanza di dati normati-

vi, si sono così richiamati gli orientamenti formati rispetto ad analoghi dati normativi, in particolare in tema di sostanze stupefacenti. Infatti, la relatività della nozione di «ingente quantità» è espressamente richiamata dalla giurisprudenza (pur non uniforme sulla individuazione del parametro di riferimento) pronunziatasi in ordine alla corretta interpretazione del secondo comma dell'art. 80, d.p.r. 309/90 (12).

Secondo altro orientamento della Corte di cassazione (13), deve escludersi che la norma consenta di relativizzare il concetto di ingente quantità tenendo conto della esistenza di eventuali altri rifiuti legittimamente gestiti (con la conseguenza che, nell'ipotesi di discarica autorizzata la natura ingente del quantitativo abusivamente gestito assume un connotato relativo rispetto all'intero quantitativo di rifiuti trattati nella discarica). La stessa Corte afferma che «l'ingente quantità deve essere accertata e valutata con riferimento al dato oggettivo della mole dei rifiuti non autorizzati abusivamente gestiti».

Costituendo, comunque, l'elemento dell'ingente quantità un dato indeterminato, la relativa questione è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, la quale ha affrontato la questione (seppure inquadrandola nei tipi dell'aggravamento della pena se il fatto riguarda «ingenti quantità di rifiuti») ritenendola manifestamente infondata, atteso che nel sistema penale il comportamento da ritenersi penalmente sanzionato deve essere necessariamente descritto con precisione, ma ben può il legislatore lasciare al giudice la valutazione se, nel caso concreto, tale comportamento, per la sua entità, debba essere considerato aggravato (consentendo alla giurisprudenza di stabilire – sulla base degli innumerevoli e mai predeterminati casi della vita – i criteri più idonei per valutare tale entità). Il caso della ingente quantità, quindi, deve essere necessariamente lasciato alla determinazione del giudice (e non individuato autonomamente dal legislatore) perché il relativo giudizio è «necessariamente condizionato di volta in volta dalla tipologia del rifiuto, dalla sua qualità, dalla situazione specifica del caso concreto» (14).

Tale pronuncia sembra affermare incidentalmente, comunque, la natura relativa del concetto di ingente quantità proprio perché «necessariamente condizionato di volta in volta dalla tipologia del rifiuto, dalla sua qualità, dalla situazione specifica del caso concreto».

Motivi di confusione e di contrasto interpretativo investono poi il modo di intendere l'avverbio «abusivamente», che caratterizza la gestione (15), nel senso di condotte *contra ius* (assenza di autorizzazioni, iscrizioni o comunicazio-

(11) V. Cass. Sez. III 12 novembre 2003, n. 47918, Rosafio, rv. 226.896, in *Juris data Major*, Milano, 2005.

(12) Nella sentenza di Cass. Sez. VI 6 marzo 1998, n. 2868, Di Maria ed altro, rv. 210.365, in *Juris data Major*, Milano, 2005, si legge infatti «In tema di spaccio di sostanze stupefacenti, ai fini dell'aggravante prevista dall'art. 80 del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, il concetto di quantità rilevante è relativo e (...) spetta al giudice di merito stabilire di volta in volta le condizioni in base alle quali può dirsi realizzata (...). Le Sezioni Unite, nella sentenza del 21 settembre 2000, n. 17, Primavera ed altri, in *Giust. pen.*, 2001, 262, confermano l'impostazione relativistica, ricercando il parametro interpretativo nella *ratio legis* da ravvisare nell'incremento del pericolo per la salute pubblica. Non sono mancate pronunzie che hanno evidenziato come la ricerca di un criterio che consentisse di valutare in concreto la sussistenza del carattere ingente della quantità non sempre fosse necessaria, potendo ricorrere anche ipotesi di palmare evidenza. Si legge così nella sentenza della Cass. 15 marzo 1999, n. 3340, in *Juris data Major*, Milano, 2005: «In tema di stupefacenti, l'aggettivo «ingente» utilizzato dal legislatore per definire la quantità di droga posta a fondamento dell'aggravante di cui all'art. 80, comma 2, d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, indica che questa, al di fuori dei «casi» limite di quantitativi grandissimi, enormi, smisurati (che costituiscono soltanto le ipotesi di palese e scolastica evidente presenza dell'aggravante stessa, nella espressione della sua massima estensione), deve – negli altri casi – essere in grado,

anche alla luce delle sue caratteristiche e qualità, di soddisfare un numero molto elevato di tossicodipendenti, per un periodo di tempo piuttosto lungo, si da essere idonea alla saturazione di una apprezzabile area di spaccio. In altre parole, per la ricorrenza dell'aggravante, la norma richiede un quantitativo che qualifichi decisamente il fatto in termini di grave pericolosità sociale». A questo proposito, si v. anche RAMACCI, *L'articolo 53 bis del d.lgs. 22/97*, in *Rivistambiente*, 2003, n. 10, 1029 e ss., il quale a proposito dell'aggettivo «ingenti» ricorda la copiosa giurisprudenza creatasi con riferimento ad altra norma (l'art. 80, comma 2, d.p.r. 309/90 in tema di stupefacenti) che pure utilizza l'aggettivo «ingente».

(13) V. Cass. 18 marzo 2004, n. 30373, cit.

(14) V. Cass. Sez. III 12 novembre 2003, n. 47918, cit.

(15) Secondo l'art. 6, comma 1, lett. *d*) del d.lgs. 22/97, nella gestione rientrano «la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento (...)». DE FALCO, *Traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente e sicurezza sul lavoro*, 2002, n. 1, 86 e ss., tuttavia osserva acutamente in proposito che «l'espressione «comunque gestisce abusivamente» va intesa con riferimento alla necessità di ricomprendere qualsiasi attività abusiva inerente i rifiuti che si connoti nei termini anzidetti (e dunque certamente anche l'attività di intermediazione e commercio, attraverso la quale molto spesso le organizzazioni criminali sono venute ad intromettersi nello smaltimento dei rifiuti) e non, invece, con limitato riguardo alla definizione di «gestione» dei rifiuti che è ad altri fini delineata dall'art. 6, lett. *d*) del d.lgs. n. 22/98».

ni previste dalla normativa ed anche autorizzazioni scadute o palesemente illegittime) ovvero di condotte clandestine, interamente sottratte al controllo della pubblica amministrazione (16).

In questo quadro, la fattispecie appare molto ampia, e l'indeterminatezza giudiziale concorre a rendere la disposizione sospetta e oltremisura aperta, più di quanto, forse, una fattispecie associativa non avrebbe consentito.

Ulteriori perplessità derivano dalla lettura dei commi successivi dell'art. 53 *bis* citato: sia per il richiamo, tra le aggravanti, non, come era prevedibile, ai rifiuti pericolosi, ma a quelli «ad alta radioattività», espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del d.lgs. 22/97 [art. 8, comma 1, lett. a)] (17); sia per il richiamo, tra le pene accessorie, della limitazione dell'art. 33 c.p. riferita esclusivamente ai reati colposi.

Resta da evidenziare che, comunque, la disposizione in esame può svolgere un ruolo rilevante nella lotta all'ecomafia per le possibilità che offre nella fase delle indagini preliminari, di adottare misure cautelari anche personali, come nel caso di specie, di ricorrere a mezzi di ricerca della prova quali le intercettazioni telefoniche ed ambientali.

Chiarito così il contenuto della fattispecie penale in esame, perfettamente integrata dalla condotta dell'imputato – per cui, correttamente l'ordinanza applicativa della misura cautelare, a giudizio della Suprema Corte, va mantenuta, avendo fatto i giudici di prime cure buon governo dei principi che disciplinano la materia –, resta da apprezzarne il significato di offesa, anche in una prospettiva di proporzionalità di risposta sanzionatoria rispetto alla contigua fattispecie di cui all'art. 53.

Ritiene il Collegio che l'offensività della condotta che caratterizza la fattispecie di cui all'art. 53 *bis* non riguardi necessariamente la messa in pericolo della incolumità pubblica, dovendo la minaccia grave di un danno ambientale o lo stesso danno ambientale essere accertati caso per caso. Il fatto, poi, che il legislatore preveda la riduzione in pristino e la eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente, non trasforma il reato *de quo* in reato di danno o di pericolo concreto e non riduce le sanzioni amministrative in un obbligo automatico per il giudice (opportuno il legislatore introduce la clausola «se possibile»). Il traffico illecito di rifiuti, secondo la Corte, anche quando organizzato ed abituale, con ingenti quantità di rifiuti, ordinariamente produce un reale pericolo per l'ambiente o di fatto un danno ambientale; tuttavia il reato sussiste quando ne ricorrano i presupposti formali e non è di per sé un reato di danno o di pericolo concreto, pur dovendo questi aspetti essere valutati dal giudice quali conseguenze del reato.

Va messo in evidenza che la tecnica di costruzione delle fattispecie sanzionatorie contenute nel d.lgs. 22/97 pone in risalto la natura meramente formale delle norme incriminatrici, volte ad apprestare una guarentigia indiretta ed anticipatoria rispetto al bene giuridico, attraverso una serie di filtri normativi contenuti in autonome prescrizioni di tipo amministrativo o secondario, impositive di regole, prescrizioni, requisiti, forme di controllo da parte dell'autorità amministrativa, che ne giustificano il ricorso al modello del reato di pericolo astratto.

La fattispecie descritta nell'art. 53 *bis*, d.lgs. 22/97 viene costruita sul modello del reato di pericolo concreto (18), con la previsione di una aggravante se il pericolo si concretizza in un danno. La mutazione della fattispecie da reato di pericolo astratto a quello di pericolo concreto viene giustificata sulla base del passaggio dal paradigma contravvenzionale allo strumento maggiormente repressivo del delitto: ciò per esprimere il ben maggiore disvalore di tali violazio-

ni, oltre che per evitare i meccanismi prescrizionali tipici delle contravvenzioni.

Il modello del reato di pericolo, pur rispondendo ad esigenze di una più efficace tutela ambientale, poiché anticipa la protezione – strumentale – dell'ambiente rispetto alla lesione del bene vita-salute dei cittadini, risulta in contrasto tanto con il principio di materialità, quanto con quello di necessaria offensività del reato: poiché viene a sanzionare non già un'azione di per sé lesiva, come dovrebbe essere in un sistema penale di impronta soggettivistica, bensì una mera presunzione di pericolosità della condotta posta in essere.

L'interprete, alle prese con l'applicazione di fattispecie di pericolo, è spinto ad occuparsi più della pericolosità della condotta, che della effettiva verifica della lesione dell'interesse tutelato.

Ora, non è dubbio che nella materia che ci occupa, alla delimitazione dell'oggetto giuridico tutelato non si possa arrivare ove si prescinda dall'offesa tipica dei reati ambientali: l'inquinamento. La descrizione dell'evento tipico inquinamento permette di selezionare il bene giuridico tutelato dalle norme ambientali come un concetto di relazione, che esprime l'interesse di un soggetto alla salubrità dell'ambiente naturale, a migliori condizioni di vita. L'ordinamento tutela il rapporto tra il soggetto e la *res*. Ma quando tutelato è l'interesse del soggetto a che il bene giuridico non sia leso o non sia neppure esposto a pericolo, l'azione incriminatrice, che esponga a pericolo il bene giuridico, configurerà, quanto all'interesse del soggetto passivo, un reato di danno.

Risulta evidente, pertanto, che la condotta di gestione abusiva di rifiuti, nella pluralità di operazioni che la caratterizza, determina un'alterazione dell'ambiente in senso deteriore. La previsione di ipotesi criminose di natura delittuosa, quale quella dell'art. 53 *bis* – che scaturisce dall'esigenza di introdurre una più efficace tutela dell'ambiente, per il contrasto logico-giuridico che il modello contravvenzionale presenta con il principio di effettività, data la scarsa efficacia della pena – la cui condotta presenta un contenuto realmente offensivo dell'interesse protetto, giustifica la particolare severità del regime sanzionatorio e conferisce maggiore effettività alla tutela apprestata dal diritto penale. Non si afferma nulla di nuovo dicendo che il vero problema della tutela penalistica dell'ambiente è quello, infatti, della effettività, posta a repentaglio da un complesso di fattori che vanno dalla complessità delle normative extrapenali alla natura troppo spesso meramente sanzionatoria del complesso delle disposizioni penalistiche (destinate a punire la disobbedienza piuttosto che il male ad esse conseguito), alla inefficacia dei sistemi sanzionatori proposti dal legislatore (obblazionabilità, alla possibilità di definizione del giudizio con una modesta pena pecuniaria *ex art. 444 c.p.p.*), ai tempi del processo (con il conseguente rischio di prescrizione).

Non sembra possa condividersi, a nostro avviso, pertanto, la ricostruzione operata dalla Suprema Corte, sotto il profilo della natura offensiva della condotta. Anche perché, così argomentando, non si riuscirebbe a spiegare la presenza, nell'ambito dell'apparato sanzionatorio, di specifiche misure riparatorie volte al ripristino dello stato dell'ambiente, espressione che, riteniamo, possa avere lo stesso contenuto della eliminazione della situazione di danno o pericolo all'ambiente. Inoltre, il fatto che l'ordine di ripristino appaia obbligato per il giudice, dimostra inequivocabilmente che per l'integrazione del reato è necessaria la compromissione del bene ambiente.

Alessandra Coviello

(16) Cfr. in questo senso PRATI, *op. cit.*, 627.

(17) L'aggravante pare sfuggire ad ogni logica di sistema. In primo luogo perché i rifiuti radioattivi sono esclusi dal campo di applicazione del

d.lgs. 22/97, ed inoltre perché la classificazione di rifiuti «ad alta radioattività» non è utilizzata neppure dalla normativa di settore.

(18) V. M. GALLO, *I reati di pericolo*, in *Foro pen.*, 1969, 1 e ss.

Corte d'app. Firenze, Sez. spec. agr. - 11-7-2005, n. 1684 - Chiari, pres.; Giardina, est.; Gentili M.C. (avv. Rauseo) c. Gentili ed altri (avv. Comperti).

Contratti agrari - Affitto - Durata infraquindicennale - Divieto di subconcessione del fondo - Contratto di comodato ventennale relativo a piccola porzione del fondo - Legittimità.

La violazione del divieto di subaffitto dei fondi rustici previsto dall'art. 21, legge 203/82 costituisce grave inadempimento del conduttore, idoneo a chiedere la risoluzione del contratto di affitto soltanto, nell'ipotesi in cui sia addebitabile al conduttore il mutamento di destinazione del fondo subaffittato o subconcesso ovvero l'interferenza delle attività esercitatevi con l'attività agricola, avuto anche riguardo all'estensione della superficie alienata. Parimenti, la nullità del contratto di subaffitto o subconcessione stipulato ricorre soltanto nelle ipotesi in cui il rapporto in questione comporti sostanziale estromissione dell'affittuario da una parte preponderante dell'azienda agraria ovvero vi sia un subentro all'affittuario nell'esercizio dell'attività di conduzione agraria del fondo (1).

(Omissis)

FATTO. - con ricorso depositato l'8 novembre 2002, previo esperimento del rituale tentativo di conciliazione, Maria Caterina Gentili, comproprietaria, unitamente alla cognata Valeria Cappelli, della tenuta agricola in loc. Mociano in agro di Siena, concessa in affitto ai nipoti Elisabetta e Francesco Gentili, conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Siena, Sezione specializzata agraria, la predetta Cappelli, nonché Elisabetta e Francesco Gentili ed il Comune di Siena, chiedendo dichiararsi la nullità, ex art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, del contratto stipulato il 3 giugno 2002 tra tutti i convenuti, col quale la Cappelli ed i Gentili avevano concesso in comodato ventennale al Comune di Siena una parte del fondo, dell'estensione di Ha 1.42.70, ove era stata realizzata una pista destinata all'addestramento dei cavalli da Palio, condannarsi il Comune all'immediato rilascio della metà indivisa della predetta area, nonché dichiararsi risolto il contratto d'affitto per grave inadempimento degli affittuari.

Elisabetta e Francesco Gentili, costituitisi, eccepivano la decadenza dall'azione per decorrenza del termine di quattro mesi di cui al citato art. 21, la nullità del tentativo di conciliazione, nonché, nel merito, l'infondatezza della domanda per inapplicabilità degli art. 5 e 21, legge 203/1982 e per l'insussistenza di grave inadempimento.

Analogamente Valeria Cappelli, costituitosi, eccepiva l'incompetenza della Sezione agraria, l'inapplicabilità dell'art. 21 non potendo il contratto di comodato gratuito esser considerato contratto agrario, la decadenza dell'azione, l'improcedibilità dell'azione di risoluzione per mancato invio dell'avviso di cui all'art. 5, la validità dell'assenso della comproprietaria Cappelli, trattandosi di atto di ordinaria amministrazione; in via riconvenzionale (ed al riguardo provvedeva ad esperimento del tentativo di conciliazione) chiedeva fissarsi la durata del contratto a varie scadenze (e cioè 9 anni nel limite dell'ordinaria amministrazione, 12 anni previa declaratoria di rinnovo contrattuale del contratto d'affitto dei danti causa, della durata di sei anni, alla scadenza, 15 anni in applicazione della durata legale del predetto contratto di affitto, 3 anni in base al diritto al subentro di cui all'art. 21).

All'esito di istruttoria sostanziata in produzioni documentali e prove orali, il Tribunale, respinte le eccezioni rispettivamente espresse dai convenuti, nel merito respingeva tutte le domande di parte attrice, osservando che nel caso di specie non poteva ritenersi applicabile il divieto di cui al primo comma dell'art. 21, legge 203/1982, nella sua *ratio* volto ad impedire ogni intermediazione nella conduzione del fondo e quindi l'estromissione dell'affittuario dell'azienda agraria; che inoltre la concessione in comodato gratuito della piccola area in questione, da tempo non destinata ad attività agricola, a fonte della ben più ampia estensione dell'intera azienda, non poteva esser considerata come grave inadempimento al contratto d'affitto. In parziale accoglimento della riconvenzionale del Comune, in ossequio al principio secondo cui nessun soggetto può conferire a terzi un diritto superiore o più ampio del proprio, dichiarava che la durata del contratto di comodato doveva ritenersi fissata al 17 giugno 2013, pari alla scadenza *ex lege* del

contratto di affitto. In considerazione della complessità delle questioni affrontate, nonché dei presupposti sostanziali della controversia, compensava interamente tra le parti le spese di lite.

Svolgeva appello Maria Caterina Gentili, aderendo al rigetto delle eccezioni delle controparti ma diffusamente insistendo per l'accoglimento delle proprie domande (in particolare per la nullità *ex art.* 21 del contratto di comodato e per la risoluzione per grave inadempimento del contratto d'affitto) e per il rigetto della riconvenzionale. Elisabetta Gentili e Valeria Cappelli ved. Gentili, congiuntamente costituitesi, contestavano la fondatezza dell'appello di controparte e svolgevano appello incidentale insistendo per l'accoglimento della propria eccezione di decadenza *ex art.* 21 legge 203/1982.

Il Comune, a sua volta costituitosi, chiedeva anch'esso respingersi l'appello della Maria Caterina Gentili e con appello incidentale insisteva nelle proprie eccezioni di incompetenza, di decadenza *ex art.* 21, di improcedibilità dell'azione di risoluzione per mancato avviso *ex art.* 5, nonché nelle ulteriori proprie deduzioni del primo grado. Francesco Gentili restava contumace.

All'udienza dell'11 luglio 2005, fatta la relazione da parte del giudice incaricato e sentiti i difensori delle parti, la causa era decisa come da dispositivo.

DIRITTO. - Disattese le eccezioni di incompetenza della Sezione agraria, reiterata dal Comune di Siena, trattandosi di domanda tesa alla risoluzione per inadempimento di un rapporto di affitto agrario ed alla declaratoria di nullità *ex art.* 21, legge 203/1982 di un contratto di subconcessione di parte del fondo in oggetto, nonché di decadenza dall'azione di nullità, potendo il *dies a quo* decorrere solamente dalla piena conoscenza da parte della Maria Caterina Gentili del contenuto del contratto scritto di comodato tra affittuari e Comune, e quindi dall'8 luglio 2002, epoca in cui essa ricevette copia dell'atto, nonché ancora di improcedibilità dell'azione di risoluzione per mancato invio dell'avviso di cui al terzo comma dell'art. 5, legge 203/1982, essendo pienamente condivisibili le considerazioni espresse al riguardo dal Tribunale, che trovano fondamento nel principio affermato da Cass. Sez. Un. 13 novembre 1997, n. 11218 (secondo cui «In tema di contratti agrari, nelle ipotesi di violazione del divieto di subaffitto o di subconcessione di fondo rustico, l'art. 21, l. 3 maggio 1982, n. 203, accorda al locatore o concedente due azioni distinte: quella di risoluzione del contratto di affitto per inadempimento (costituito dalla violazione del divieto) nei confronti dell'affittuario, prevista genericamente dall'art. 5 ma che trova la sua disciplina speciale nello stesso art. 21, e che pertanto non deve essere preceduta dalla contestazione di cui al comma 3 del cit. art. 5, ma è soggetta al preventivo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della stessa legge ed al termine di decadenza di quattro mesi della conoscenza, decadenza impedita dalla proposizione, entro il suddetto termine dell'azione giudiziale e non dalla sola promozione del tentativo di conciliazione; e quella di dichiarazione della nullità del subaffitto o della subconcessione (con conseguente domanda di restituzione del fondo) da proporsi nei confronti del subaffittuario (o subconcedente) anch'essa soggetta al tentativo di conciliazione e al termine di decadenza sopracitati») nel merito deve escludersi, conformemente alle detenzioni del giudice di prima istanza, sia che il contratto di subconcessione in favore del Comune sia affetto da nullità a norma dell'art. 21, legge 203/1982, sia che l'instaurazione di un siffatto rapporto costituisca grave inadempimento degli affittuari.

Quanto al primo punto, si conviene infatti col Tribunale che la nullità *ex art.* 21 (la cui *ratio* è da individuarsi nel divieto di intermediazione nei rapporti agrari, al fine di impedire lo sfruttamento del lavoro agricolo altrui) colpisce soltanto quei contratti di subconcessione che conducano ad una sostanziale estromissione dell'affittuario quantomeno di una parte preponderante dell'azienda agraria e nei quali inoltre il subconcessionario subentri all'affittuario nell'esercizio dell'attività di conduzione agraria del fondo; nel caso di specie, entrambi tali elementi sono insussistenti in quanto, da un lato, la parte del fondo data in godimento al Comune è porzione obiettivamente minima dell'azienda, dall'altro, e decisamente, non è previsto che il Comune eserciti su di essa alcuna attività di coltivazione o sfruttamento agrario del suolo, essendo tale area destinata esclusivamente all'allenamento di cavalli da corsa di proprietà altrui, prevedendosi solamente da parte del Comune l'approntamento dei relativi servizi.

Quanto al secondo punto, seppur la stipulazione del contratto

di comodato da parte degli affittuari (irrelevante è che alla stipula abbia partecipato anche la Cappelli) possa teoricamente costituire inadempimento del contratto di affitto, si rileva che tale comportamento non può in ogni caso essere considerato inadempimento grave, tale cioè da condurre alla risoluzione; al riguardo, si osserva che l'area data in comodato al Comune era da tempo destinata dagli affittuari, col consenso del locatore, all'allenamento di cavalli da corsa, non funzionale né correlata alla coltivazione dell'ulteriore preponderante parte del fondo, sicché la subconcessione al Comune non importò alcun sostanziale mutamento di destinazione; che, inoltre, come sopra accennato, l'area oggetto del contratto di comodato è invero una porzione assolutamente minima dell'azienda in affitto (come si rileva dagli atti di causa, a fronte di un fondo della complessiva estensione di circa 127 ettari, l'area data in comodato al Comune è di circa un ettaro e mezzo, pari cioè a poco più di un centesimo dell'intero); che ancora la creazione di una pista in terra battuta nell'area in considerazione non è certo irreversibile e non comporta nocumento alla residua parte del fondo; che infine l'attività di allenamento di cavalli da corsa in tale area esercitata non interferisce in nulla con l'attività di coltivazione oggetto del contratto di affitto.

Quanto, poi, alla durata del contratto di comodato al Comune, se per un verso è ovvio che, come affermato dal Tribunale, tale durata non può superare quella del contratto di affitto, per altro verso non può convenirsi sulla durata quindicennale del rapporto.

Come previsto dalle parti all'art. 2 del contratto d'affitto in atti, «la durata viene fissata in anni a decorrere dal 1° dicembre '97 e si interderà rinnovato per eguale periodo se non verrà data disdetta (...)».

In assenza di alcuna domanda da parte degli affittuari (non da parte del Comune, estraneo a tale rapporto) tesa alla riconduzione del contratto alla disciplina legale relativamente alla durata dello stesso, la determinazione di tale durata in quindici anni è estranea al *thema decidendum* ed integra vizio di ultrapetizione.

Ben potendo equipararsi la domanda di risoluzione alla disdetta, la durata del contratto di affitto va pertanto determinata alla seconda scadenza contrattuale di sei anni, immediatamente successiva alla disdetta, e quindi alla data del 30 novembre del 2009. A tale data deve conseguentemente ritenersi scadente anche il contratto di comodato col Comune.

In tali termini deve pertanto parzialmente riformarsi l'impugnata sentenza.

In considerazione dei complessivi connotati sostanziali della vicenda, nonché tenuto conto della reciproca soccombenza, ricorrono giusti motivi per l'integrale compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

(Omissis)

(1) QUANDO SONO IN «PALIO» ESCLUSIONI AL DIVIETO DI SUBAFFITTO E SUBCONCESSIONE DEI FONDI RUSTICI.

Il Palio di Siena è affar serio, tanto da fungere, nella sentenza in commento, da argomento per ridiscutere il divieto di subaffitto e subconcessione previsto dall'art. 21 della legge 203/82 e, ancor prima, per chiedersi se ricorra grave inadempimento contrattuale nella condotta degli affittuari che concedano ad un terzo di godere in subconcessione una porzione di fondo per un tempo maggiore di quello garantito loro dal contratto di affitto.

Preliminarmente, ad opinione di chi scrive, è opportuno premettere che l'esito dell'interpretazione delle norme in discussione da parte dei giudici del Tribunale di Siena e della Corte d'appello di Firenze risente del peculiare schieramento delle parti nella lite. La sostanziale corrispondenza di interessi, infatti, tra gli originari convenuti rappresentanti di una delle due comproprietarie, i suoi figli affittuari ed il subconcessionario Comune di Siena hanno giocato un ruolo rilevante nella facilità con la quale in entrambi i gradi di giudizio i giudici hanno potuto rilevare la possibile pacifica convivenza tra l'attività svolta sul fondo subconcesso e quella esercitata dagli affittuari sulla rimanente superficie aziendale nonché liquidare come facilmente reversibile l'intervento strutturale realizzato dal subconcessionario sul fondo.

Ad ogni buon conto, i giudici della Corte d'appello di Firenze e, ancora prima, quelli del Tribunale di Siena, sono partiti dal consolidato orientamento della Suprema Corte che individua la *ratio* del divieto di subconcessione nella necessità di «tutelare gli interessi del lavoratore effettivo della terra, evitando ogni forma di intermediazione o sfruttamento del lavoro agricolo» (Cass. Civ. Sez. III 8 marzo 1991, n. 2471, in *Giur. agr. it.*, 1991, 404) salvo poi considerare vietati anche quei contratti che pur estranei a finalità di intermediazione di manodopera agricola conducano comunque ad una sostanziale estromissione dell'affittuario quantomeno da una parte preponderante dell'azienda agraria e nei quali il subconcessionario subentri all'affittuario nell'esercizio dell'attività di conduzione agraria del fondo. Anche in questo secondo caso, secondo i giudici della Sezione specializzata agraria della Corte d'appello di Firenze, si impone la risoluzione del contratto di affitto per grave inadempimento del conduttore e la nullità del rapporto di subconcessione.

Sulla scorta del suddetto ragionamento, nel caso in esame, la medesima Corte non ha quindi ritenuto di ravvisare la nullità del rapporto di subconcessione e neppure il grave inadempimento del conduttore idoneo a domandare la risoluzione del contratto di affitto, dal momento che la parte di terreno subconcesso consiste in una «porzione obiettivamente minima dell'azienda» e che il Comune subconcessionario non vi esercita «alcuna attività di coltivazione o sfruttamento agrario del suolo, essendo tale area destinata esclusivamente all'allenamento di cavalli da corsa di proprietà altrui, prevedendosi solamente da parte del Comune l'approntamento dei relativi servizi».

Con quest'ultimo passaggio, tuttavia, la Corte d'appello di Firenze ha esteso troppo l'interpretazione della Suprema Corte sull'art. 21 della legge 203/82, introducendo un finora sconosciuto criterio di relatività nel valutare il rapporto di subconcessione instaurato in violazione del contratto di affitto. Sicuramente non può invocarsi a tal fine la pronuncia nella quale si esclude il subaffitto nelle ipotesi in cui «l'affittuario abbia affidato ad un terzo limitate operazioni di coltura del fondo, tali da lasciare inalterata l'originaria sua situazione nei confronti del concedente» (Cass. Civ. Sez. III 6 febbraio 1987, n. 1204, in *Giur. agr. it.*, 1988, 379), poiché questa pronuncia non contempla l'instaurazione di un rapporto di subconcessione ma piuttosto la delega di operazioni sotto la responsabilità del concedente, come si evince dalla esplicita riaffermazione del rapporto tra proprietario e affittuario.

La Corte d'appello, ha invece ritenuto corretto non solo introdurre una relativizzazione delle ipotesi di violazione del divieto di subconcessione sulla scorta della quantità di terreno subconcesso, ma anche una distinzione tra terreno subconcesso per uso agricolo ovvero extragricolo. L'attività in questione, infatti, vale a dire l'allenamento dei cavalli da corsa su una pista realizzata identica per pendenze, lunghezza e raggi di curvatura a quella di Piazza del Campo in Siena, costituisce per i giudici d'appello un'attività «non funzionale né correlata alla coltivazione dell'ulteriore preponderante parte del fondo, sicché la subconcessione al Comune non importò alcun sostanziale mutamento di destinazione (...)». La creazione di una pista in terra battuta nell'area in considerazione non è certo irreversibile e non comporta alcun nocumento alla residua parte del fondo; (...) infine l'attività di allenamento dei cavalli da corsa in tale area esercitata non interferisce in nulla con l'attività di coltivazione oggetto del contratto di affitto».

La suddetta interpretazione «quantitativa e qualitativa» sembra allontanarsi dal divieto assoluto indiscutibilmente enunciato dall'art. 21, legge 203/82, per approdare ad una lettura del divieto suscettibile di valutazione caso per caso. Tralasciando, in questa sede, le difficoltà applicative che tale interpretazione potrebbe comportare, tra cui il concreto rischio di un forte aumento del carico di lavoro dei giudici, che dovrebbero verificare la legittimità di subconcessioni pra-

ticamente non più vietate per principio, (oppure si ritiene che già il tentativo di conciliazione sia sede idonea a comporre difformi opinioni delle parti in relazione a contratti di subaffitto o subconcessione?), sono comunque opportune due considerazioni in linea di principio.

La prima, di carattere generale, attiene al fatto che una piena valutazione sulla legittimità di un rapporto di subconcessione non può prescindere, come invece accaduto nel caso di specie, da un attento esame sul comportamento tenuto dalle parti in precedenza e successivamente alla stipula del rapporto di subconcessione medesimo.

La seconda questione attiene alla distinzione tra uso agricolo ed uso extragricolo del fondo subconcesso che la Corte d'appello di Firenze ha ritenuto opportuno introdurre per valutare tanto la legittimità del rapporto di subconcessione, quanto il grave inadempimento del conduttore concedente. È così, provando ad applicare il ragionamento della Corte a due ipotetiche fattispecie (e pacifico il tempestivo esercizio dell'azione giudiziale da parte del proprietario), dovremmo giungere alla conseguenza che l'instaurazione di un rapporto di subconcessione di parte del fondo ad uso agricolo integrerebbe grave inadempimento del conduttore e, quindi, risoluzione del contratto di affitto ma validità del contratto di subconcessione e conseguente diritto di surroga del subconcessionario per il periodo di tempo accordato dall'art. 21, ultimo comma, legge 203/82. Nell'ipotesi, invece, di instaurazione di rapporto di subconcessione per uso extragricolo, la presunta compatibilità tra qualsiasi attività extragricola e l'attività agricola sul medesimo fondo condurrebbero ad una sorta di presunzione di liceità del nuovo rapporto tanto da non comportare, secondo la Corte, nullità del contratto di subconcessione e neppure, «seppur la stipulazione del contratto di comodato da parte degli affittuari possa teoricamente costituire inadempimento del contratto di affitto (...), inadempimento grave, tale cioè da condurre alla risoluzione» del contratto.

La portata del ragionamento della Corte d'appello di Firenze, oltre che rischioso per le difficoltà scaturenti dalla «relativizzazione» dell'art. 21, primo comma, legge 203/82, pare non tenere in debita considerazione gli obblighi imposti dall'art. 5 della medesima legge al conduttore circa «la conservazione e manutenzione del fondo medesimo» che male ammettono la possibilità in capo al conduttore di imprimere al fondo, specialmente attraverso l'instaurazione di rapporti di subconcessione, un mutamento di destinazione addirittura da agricola ad extragricola. L'analisi della rilevanza sulla quantità di fondo subconcesso in relazione alla complessiva superficie data in affitto e le considerazioni sulla presunta compatibilità tra attività extragricole ed attività agricole che la Corte ha diffusamente motivato, non passano, dunque, da un'analisi altrettanto approfondita della compatibilità con gli obblighi assunti dall'affittuario di scongiurare *in primis* un'alterazione funzionale del fondo avuto in conduzione.

Sul punto, tanto la Corte d'appello di Firenze, Sez. spec. agr., che il Tribunale di Siena sembrano aver omesso di pronunciarsi, apparentemente ansiosi di trovare una ragione in punto di diritto che, nel caso di specie, consentisse di ritenere valido il contratto di subconcessione stipulato tra affittuari e Comune di Siena.

Tale sensazione risulta ancor più netta allorché la Corte d'appello di Firenze (seppur in parziale riforma della decisione dei giudici di primo grado) fissa la durata del contratto di subconcessione in misura pari a quella del contratto di affitto stipulato tra proprietarie e conduttori. Anche sul punto, la distinzione operata tra usi agricoli ed usi extragricoli sembra aver prodotto qualche effetto, rendendo di fatto inapplicabile l'ultimo comma dell'art. 21, legge 203/82 ed il conseguente subentro per sole tre annate agrarie del subconcessionario nella posizione giuridica dell'affittuario.

Lorenzo Marchionni

Cons. Stato, Sez. VI - 17-2-2006, n. 660 - Giovannini, pres.; Maruotti, est.; Az. Olearia del Chianti (avv. De Caterini ed altri) c. Cons. tutela DOP olio extravergine di oliva Chianti classico (avv. Albisinni).

Produzione, commercio e consumo - Autorità garante della concorrenza e del mercato - Consorzio tutela olio DOP - Associazione di categoria - Archiviazione - Impugnazione T.A.R. avverso provvedimento di rigetto - Legittimazione attiva - Ammissibilità.

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Olio di oliva - Marchi - Origine geografica nel marchio o nell'etichetta - Ingannevolezza del messaggio - Illi-
ceità.**

Un'associazione di categoria (nella specie un Consorzio di tutela della denominazione di origine protetta dell'olio extravergine di oliva) può impugnare l'atto con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha archiviato una sua segnalazione, avente ad oggetto un messaggio pubblicitario potenzialmente lesivo per le imprese associate, ancorché queste non siano state nominativamente prese in considerazione nel messaggio pubblicitario (1).

L'utilizzazione del marchio registrato, contenente una denominazione geografica, è consentita, solo ove non sia tale da indurre i consumatori ad attribuire al prodotto un'origine geografico-commerciale diversa da quella effettivamente posseduta dal prodotto. Pertanto, deve ritenersi ingannevole il messaggio pubblicitario contenuto in un prodotto, quando il riferimento geografico contenuto nel marchio, e conseguentemente nell'etichetta, non sia riconducibile alla provenienza della materia prima (olive) del prodotto commercializzato (2).

(Omissis)

FATTO. -1. Il Consorzio di tutela della denominazione di origine protetta olio extravergine di oliva Chianti classico:

- in data 23 luglio 2003, ha chiesto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di esercitare i propri poteri inibitori, previsti dal d.lgs. n. 74 del 1992, nei confronti della s.r.l. Azienda olearia del Chianti (per la commercializzazione di olio extravergine di oliva in bottiglie e fiaschi contrassegnati dal marchio «Azienda olearia del Chianti», concretante una pubblicità ingannevole, per il mancato utilizzo di olive raccolte nella zona del Chianti);

- col ricorso di primo grado n. 11012 del 2003 (proposto al T.A.R. per il Lazio), ha impugnato l'atto con cui l'Autorità, nell'adunanza del 31 luglio 2003, ha archiviato la segnalazione per «manifesta infondatezza».

Con la sentenza impugnata, il T.A.R. ha accolto il ricorso ed ha annullato l'atto impugnato, compensando tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

2. Col gravame in esame, la s.r.l. Azienda olearia del Chianti ha impugnato la sentenza del T.A.R. ed ha chiesto che, in sua riforma, il ricorso di primo grado sia dichiarato inammissibile, ovvero sia respinto perché infondato.

Il Consorzio appellato si è costituito in giudizio ed ha chiesto che il gravame sia respinto.

La società appellante e il Consorzio appellato hanno depositato memorie, con cui hanno illustrato le questioni controverse ed hanno insistito nelle già formulate conclusioni.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato non si è costituita in giudizio.

3. All'udienza del 4 novembre 2005 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO. - 1. Nel presente giudizio, è controversa la legittimità del provvedimento in data 31 luglio 2003, con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha disposto l'archiviazione della segnalazione trasmessa dal Consorzio appellato, volta all'esercizio dei poteri inibitori previsti dal d.lgs. n. 74 del 1992 per il caso di pubblicità ingannevole, nei confronti della società ora appellante, in relazione alla sua attività di commercializzazione di olio extravergine di oliva in bottiglie e fiaschi contrassegnati dal marchio «Azienda olearia del Chianti».

Con la sentenza impugnata, il T.A.R. per il Lazio ha accolto il ricorso del Consorzio ed ha annullato l'atto che ha disposto l'archiviazione.

2. Col primo motivo d'appello, la società ha chiesto che il ricorso di primo grado sia dichiarato inammissibile, poiché l'atto di archiviazione non avrebbe prodotto al Consorzio un pregiudizio personale, concreto ed immediato.

Secondo l'assunto, l'olio prodotto dall'appellante e quello extra vergine di oliva Chianti classico sarebbero prodotti del tutto diversi e commerciati diversamente, il primo nell'ambito della grande distribuzione e il secondo nella piccola distribuzione e nei negozi alimentari di qualità, con prezzi che non potrebbero comportare confusione.

3. Così riassunta la censura dell'appellante, ritiene la Sezione che essa sia infondata e vada respinta.

La sentenza impugnata ha dato corretta applicazione al principio enunciato in materia da questo Consiglio (Sez. VI 1° marzo 2002, n. 1258), per il quale l'associazione di categoria ben può impugnare l'atto con cui l'Autorità ha archiviato una sua segnalazione, avente ad oggetto un messaggio pubblicitario potenzialmente lesivo per le imprese associate, che non siano state nominativamente prese in considerazione nel messaggio pubblicitario.

Tale principio si applica nella specie, non rilevando in contrario la deduzione secondo cui la pubblicità non avrebbe concretamente leso le imprese che producono l'olio extra vergine di oliva Chianti classico.

Tale contestazione, infatti, riguarda questioni riferibili all'esame della legittimità dell'atto di archiviazione, ma è irrilevante rispetto alla legittimazione del Consorzio ad impugnare tale atto, che ha negato il carattere ingannevole del messaggio pubblicitario.

4. Con le residue censure, la società appellante ha lamentato che la sentenza gravata si sarebbe discostata dai principi enunciati in materia dalla giurisprudenza ed ha negato il carattere ingannevole della pubblicità, poiché:

– il mero inserimento nell'etichetta del marchio registrato, contenente una denominazione geografica, non potrebbe costituire una ipotesi di pubblicità ingannevole, tranne il caso in cui sull'etichetta compaiano altri elementi testuali o figurativi, volti a rappresentare una falsa provenienza del prodotto;

– nella specie, come avrebbe correttamente rilevato l'atto di archiviazione, le etichette oggetto di contestazione «si limitano a riportare la denominazione della società interessata (Azienda olearia del Chianti), la quale a sua volta coincide con l'apposito marchio registrato antecedentemente alla data di costituzione del Consorzio e di riconoscimento dell'olio DOP Chianti classico»;

– i prezzi di commercializzazione dei prodotti (circa 3 euro a litro per l'olio prodotto dall'appellante, a fronte dei circa 20 dell'olio extravergine Chianti classico) non potrebbero indurre alla confusione dei consumatori, anche in considerazione delle diverse destinazioni commerciali (quella dei supermercati per l'olio prodotto dall'appellante, a fronte dei negozi alimentari di qualità, per l'olio extravergine Chianti classico);

– in base alla normativa vigente comunitaria e nazionale, l'etichetta potrebbe contenere il marchio dell'azienda che coincida con la ragione sociale e la sede della società, anche perché in essa è precisato che l'olio è italiano, senza riferimento all'area del Chianti.

5. Così riassunte le censure dell'appellante, esse risultano infondate e vanno respinte.

Ai sensi degli artt. 3 e 5 del d.lgs. n. 74 del 1992:

– la pubblicità è ingannevole quando, «in qualunque modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico ovvero che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente»;

– «per determinare se la pubblicità sia ingannevole, se ne devono considerare tutti gli elementi», tra cui «l'origine geografica o commerciale».

Ad avviso della Sezione, nel caso di specie è decisivo considerare che:

– il carattere ingannevole della pubblicità può anche essere

ricondotto alle etichette, che comunicano al consumatore le caratteristiche del prodotto, sicché l'utilizzazione del marchio registrato è di per sé consentita sulle etichette, solo ove non sia tale da indurre i consumatori ad attribuire al prodotto una origine geografico-commerciale diversa da quella effettivamente posseduta dal prodotto (in termini, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254);

– il regolamento comunitario n. 1019 del 2002, sulla etichettatura dell'olio di oliva, per la designazione dell'origine si riferisce, per il «livello regionale» e cioè per un'area produttiva omogenea, alle disposizioni del precedente regolamento n. 2081 del 1992, che non consente l'utilizzazione di un nome geografico, in assenza delle condizioni previste per le d.o.p.;

– nell'etichetta oggetto della segnalazione risulta apposta la dicitura «Azienda olearia del Chianti», senza alcuna informazione, chiara e tale da evitare equivoci, sulla effettiva origine geografica del luogo di raccolta delle olive (mentre il riferimento al prodotto «italiano» non chiarisce la specifica origine, oltre a essere tale da ingenerare anche confusione per i profili attinenti all'esportazione);

– non rilevano le circostanze (dedotte nel gravame e contestate dal Consorzio appellato) secondo cui l'olio prodotto dall'appellante sarebbe venduto soltanto «nei supermercati» e ad «un prezzo basso», poiché, in base alla disciplina sulla pubblicità, questa deve obiettivamente individuare le caratteristiche del prodotto in quanto tale, senza poter ingenerare confusione, sicché l'etichetta deve contenere dati non ingannevoli, non rilevando le contingenti modalità di distribuzione del prodotto sul mercato, ovvero gli elementi che incidano sul suo prezzo.

6. Per le ragioni che precedono, le censure dell'appellante vanno respinte e va confermata la sentenza gravata.

(Omissis)

(1-2) PUBBLICITÀ INGANNEVOLE ED USO ILLECITO DELL'INDICAZIONE GEOGRAFICA NEL COMMERCIO DELL'OLIO EXTRAVERGINE D'OLIVA.

Suscita interesse la pronuncia in commento del Consiglio di Stato, tornato sul tema della illecita utilizzazione dell'indicazione geografica nel marchio o nell'etichetta della confezione di olio extravergine di oliva. Con una precedente sentenza (1), i giudici amministrativi avevano ritenuto «ingannevole e pertanto illecita l'utilizzazione nel marchio o nell'etichetta di una confezione di olio d'oliva di un'indicazione geografica, che induca ad associare il prodotto ad una località, laddove non provenga da tale località la materia prima (olive), da cui è ottenuto il prodotto commercializzato».

La controversia, sottoposta all'esame del Consiglio di Stato – come si evince dalle premesse di fatto della sentenza di cui in epigrafe – era stata incardinata dal «Consorzio di tutela della denominazione di origine protetta dell'olio extravergine di oliva Chianti classico» nei confronti dell'Azienda olearia del Chianti, responsabile – ad avviso dell'istante – dell'illecita commercializzazione di olio extra vergine d'oliva in confezioni contrassegnate dal marchio contenente il toponimo «Chianti», non essendo, in realtà, il prodotto costituito da olive raccolte nella zona del Chianti. Da qui, la tesi del Consorzio ricorrente, secondo cui sussistevano i presupposti di una pubblicità ingannevole attuata attraverso un uso illecito del marchio.

È interessante osservare che, nella controversia in esame, il Consorzio istante agiva dinanzi ai giudici

(1) Cons. Stato, Sez. VI 6 marzo 2001, n. 1254, in questa Riv., 2001, 396 con nota di F. ALBISINNI, *Anche per il Consiglio di Stato l'origine dell'olio è quella delle olive e*, da ultimo, Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2006, n. 12452, *ivi*, 2006, 525, con nota dello stesso A., *Anche per la Corte di cassazione*

l'origine dell'olio è quella delle olive. Sul tema dell'etichettatura dell'olio cfr. L. COSTATO, *Etichettatura dell'olio di oliva*, in questa Riv., 2001, 135; *Id.*, *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio di oliva*, in Riv. dir. agr., 2001, II, 35.

amministrativi, avverso un provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che aveva respinto per manifesta infondatezza la richiesta, proposta dallo stesso Consorzio, di accertamento della pubblicità ingannevole, in relazione alla commercializzazione dell'olio con l'utilizzo di quel marchio da parte dell'Azienda olearia del Chianti.

L'Autorità garante aveva, infatti, ritenuto che nella specie la ditta produttrice non avesse fatto uso illecito del marchio e che, pertanto, il prodotto potesse essere commercializzato, anche perché nell'etichetta non risultava contenuto alcun messaggio idoneo ad indurre in inganno il consumatore. Con tale pronuncia, tuttavia, l'Autorità garante sembrava aver abbandonato il suo prevalente indirizzo in tema di tutela del consumatore e di uso corretto del messaggio pubblicitario, contenuto nelle etichette di confezioni di olio d'oliva. Con diversi provvedimenti, l'Autorità garante aveva, infatti, sempre dichiarato illegittimo l'uso, nelle etichette dei prodotti, di nomi geografici estranei alla provenienza effettiva delle olive, atteso che ciò comportava nei confronti del consumatore l'erroneo convincimento che l'olio acquistato fosse stato prodotto nella località indicata nella etichetta (2).

Secondo l'Autorità garante, «olio di oliva rappresenta un prodotto per il quale l'origine geografica delle materie prime assume particolare importanza per il consumatore, data la notorietà e l'apprezzamento di cui godono alcune specifiche zone del territorio italiano» (3). Per tale ragione, in assenza di altre informazioni che precisino l'origine dell'olio contenuto nella confezione, «il consumatore è indotto a ritenere, proprio in considerazione della particolare rilevanza che la connotazione geografica assume per la qualità del prodotto, che l'indicazione della località, ove ha sede il produttore, coincide con la derivazione territoriale dell'olio» (4).

In assenza, dunque, di precise informazioni, sulla confezione, della tracciabilità del prodotto, il messaggio pubblicitario contenuto o nel marchio o nell'etichetta con riferimento ad una località geografica costituisce pubblicità ingannevole, atta a recare pregiudizio economico nei confronti dei consumatori, atteso che essi risultano indotti ad orientarsi verso quel determinato prodotto, sul falso presupposto che esso provenga da materie prime del territorio indicato nell'etichetta e che possieda le specifiche caratteristiche qualitative che contraddistinguono l'olio di quell'area geografica rinomata per la produzione di olio d'oliva (5).

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia in commento, ha riconosciuto, sotto un primo profilo, la legittimazione ad agire del Consorzio di tutela dell'olio Chianti classico per l'impugnativa del provvedimento di archiviazione dell'Autorità garante, sul riflesso che anche un'associazione di categoria possa subire una concreta lesione da

un messaggio pubblicitario ingannevole. Il riconoscimento della legittimazione del Consorzio costituisce senz'altro un merito della sentenza.

Quali enti con funzioni di tutela, vigilanza, promozione, valorizzazione e cura generale degli interessi relativi alla denominazione protetta, i Consorzi di tutela, in armonia con la legge n. 526 del 21 dicembre 1999, pur essendo enti di diritto privato, svolgono funzioni di pubblico interesse in tema di tutela da abusi, contraffazioni e atti di concorrenza sleale.

In virtù di tale funzione di carattere pubblicistico, ogni associazione di imprese o di categoria, quale ente esponenziale e rappresentativo di interessi ugualmente orientati, può impugnare in sede giurisdizionale atti potenzialmente lesivi per la propria posizione giuridica, anche se non sia stata nominativamente coinvolta nel messaggio pubblicitario, allorché veda ingiustificatamente menomata la propria attività di impresa nell'uso scorretto del messaggio pubblicitario (6).

È utile, a questo punto, rilevare che la giurisprudenza amministrativa, dopo alcune oscillazioni, ha ritenuto che anche le associazioni dei consumatori hanno la legittimazione ad agire avverso i provvedimenti negativi dell'Autorità garante in tema di pubblicità ingannevole, quando dimostrino di essere portatori di un interesse particolare e differenziato, che assumono essere stato lesa dalla mancata adozione di un provvedimento repressivo dell'Autorità antitrust.

Parimenti ad esse viene riconosciuta la legittimazione ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo l'eventuale provvedimento negativo o comunque lesivo di interessi protetti. Sia l'ordinamento interno italiano (dapprima con la legge n. 74/92 ed ora con il d.lgs. n. 206/05, c.d. Codice del consumo) che la normativa comunitaria affidano, infatti, alle associazioni dei consumatori un ruolo determinante, esteso anche alla possibilità di contestare in giudizio il mancato intervento dell'Autorità garante in tema di pubblicità ingannevole.

Sulla scia di questo orientamento giurisprudenziale, che amplia la categoria dei soggetti portatori di interessi protetti, il Consiglio di Stato ha riconosciuto al Consorzio istante, quale associazione di produttori impegnati nella produzione, confezionamento e commercializzazione di olio DOP Chianti classico, la legittimazione ad agire sia dinanzi all'Antitrust, che dinanzi al giudice amministrativo avverso il provvedimento negativo dell'Autorità, in materia di messaggio pubblicitario ingannevole.

Nel merito della vicenda, il Consiglio di Stato ha considerato ingannevole il messaggio pubblicitario contenuto nelle confezioni dell'olio extravergine di oliva commercializzato dall'Azienda olearia del Chianti, atteso che l'utilizzazione del marchio registrato, pur essendo lecito (7), era tale da indurre i consumatori ad attribuire

(2) I riferimenti a tali provvedimenti si ricavano dal sito dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in www.agcm.it sotto la voce «Pubblicità ingannevole». Sul tema del messaggio pubblicitario ingannevole di un prodotto alimentare tipico della tradizione alimentare regionale (la salamella calabrese piccante), prodotto e commercializzato da una ditta estranea al territorio regionale calabrese, l'Autorità garante, con provvedimento n. 14821/05, (Causa Cesare Fiorucci s.p.a.), in questa Riv. 2006, 401, con nota di S. MASINI, *Valore attrattivo del territorio e ingannevolezza del messaggio pubblicitario*, ha deliberato l'eliminazione dell'indicazione «calabrese» dall'etichetta del prodotto in questione, atteso il carattere ingannevole del messaggio pubblicitario e l'idoneità dello stesso a trarre in errore i consumatori circa le caratteristiche del prodotto.

(3) Provv. n. 5564/97 Monini – Spoleto.

(4) Provv. n. 4970/97 Bertolli – Lucca.

(5) Provv. n. 5563/97 Olio Carli – Oneglia.

(6) Così Consiglio di Stato 1° marzo 2002, n. 1258, in *Cons. stato*, 2002, 494, il quale ha affermato che un'associazione di categoria (nella specie, si trattava di un'azienda produttrice di mangimi zootecnici) può proporre il ricorso previsto dall'art. 7, d.lgs. n. 74/92 dinanzi all'Autorità garante per il mercato e la concorrenza ed altresì impugnare dinanzi al giudice amministrativo la deliberazione dell'Autorità in dipendenza del suo carattere lesivo.

(7) Nella specie, risultava che il marchio era stato registrato in epoca anteriore della creazione del Chianti classico DOP e della costituzione del Consorzio di tutela.

al prodotto una precisa origine geografica, mentre in realtà esso non proveniva dal territorio ivi indicato.

È noto che, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (Legge sul marchio), «sono protette le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine che identificano un Paese, una Regione o una località, quando siano adottate per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione». Il Legislatore nazionale, con la nuova disciplina in tema di tutela del marchio, ha altresì stabilito all'art. 30 della predetta legge che «è vietato, quando sia idoneo ad ingannare il pubblico, l'uso di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine, nonché l'uso di qualsiasi mezzo di designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal vero luogo di origine, oppure che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da una indicazione geografica».

Se queste sono le linee guida che debbono essere seguite nella commercializzazione dei prodotti provenienti da precise località geografiche protette, vi è da chiedersi se possa ritenersi lecito l'uso, nell'etichetta o nel marchio del produttore, di un'indicazione geografica che nulla ha a che vedere con il prodotto commercializzato. Tale interrogativo riveste particolare rilevanza nel campo dei prodotti agro-alimentari, per i quali il paese di origine o la località geografica di provenienza costituiscono motivo predominante per orientare la scelta del consumatore. Occorre considerare che un uso improprio del messaggio contenuto nel marchio può configurare l'ipotesi di pubblicità ingannevole, nel caso in cui la denominazione della ditta produttrice riconduca a collegare il prodotto ad una determinata località geografica; e ciò, anche quando il produttore non abbia attivato altre forme di pubblicità ingannevole nel testo della etichetta apposta sulla confezione. Il caso trattato dalla sentenza del Consiglio di Stato può così riassumersi: origine e provenienza del prodotto alimentare non devono essere riconducibili al produttore, ovvero alla sede della sua impresa, ma al luogo da cui proviene la materia prima.

Nel caso dell'olio di oliva, prodotto tipico dell'area mediterranea, per il quale la provenienza geografica appare fondamentale, essendo ogni olio influenzato, in termini di qualità organolettiche, dal territorio in cui vengono coltivati gli ulivi, il problema della protezione del prodotto risulta ancora più accentuato, ove si consideri la facilità di commercializzare miscele di grassi vegetali ricavati dalla molitura di olive, provenienti da territori diversi, senza che ciò possa essere percepito dal consumatore.

È noto che le olive utilizzate per la produzione dell'olio, così come le pratiche e le tecniche di estrazione, possono incidere sulla qualità e sul sapore dell'olio.

Per tale ragione, il reg. CE n. 1019/2002, nel dettare per ultimo le norme per la commercializzazione dell'olio di oliva, ha stabilito che, per evitare rischi di distorsione del mercato degli oli commestibili, gli stati membri si debbano attenere a regole precise. Le etichette, ad esempio, non devono indurre in errore l'acquirente, soprattutto per quanto riguarda le caratteristiche dell'olio, attribuendogli proprietà che non possiede o presentando come specifiche di quell'olio proprietà che sono comuni alla maggior parte degli oli.

Allo scopo di evitare che l'abbondanza di talune comunicazioni contenute nell'etichetta possa risultare fuorviante, soprattutto qualora esse si riferiscano a qualità comuni agli oli, come il grado di acidità o la nozione di «spremitura o estrazione a freddo», il regolamento CE citato ha stabilito che siano riportati sull'etichetta solo riferimenti a criteri oggettivi, idonei a non ingannare il consumatore. Nell'etichettatura, in sostanza, devono essere presenti solo informazioni aventi carattere di veridicità, atteso che deve essere evitato ogni rischio di abuso a danno del consumatore o la distorsione della concorrenza nel mercato degli oli. Così, sfruttare la reputazione dell'olio di oliva, di una determinata località, senza indicare né la composizione reale del prodotto (potendo trattarsi di miscele di più oli provenienti da diverse Regioni o Paesi), né la percentuale di olio proveniente da altra zona, costituisce una forma di pubblicità ingannevole, suscettibile di sanzione (8).

Tornando al caso esaminato nella sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha osservato che, nell'etichetta della confezione commercializzata, era apposta la dicitura «Azienda olearia del Chianti», senza alcun'altra informazione, tale da evitare equivoci sull'effettiva origine geografica del luogo di raccolta delle olive. I giudici hanno inoltre ritenuto influente il fatto che l'olio in questione fosse venduto soltanto nei supermercati e a basso prezzo: le contingenti modalità di distribuzione di un prodotto sul mercato o la competitività nel prezzo – osservano i giudici – attengono ad un fenomeno diverso, che non può essere confuso con le caratteristiche intrinseche del prodotto stesso, quali individuate, in modo chiaro e leale, nella etichetta apposta sulla confezione.

La fattispecie sottoposta all'esame dei giudici amministrativi pone invero degli interrogativi sulla liceità dell'uso del marchio, quale mezzo per praticare una forma di pubblicità ingannevole. Nella controversia, l'Azienda olearia del Chianti, titolare di un marchio registrato, del tutto conforme alla legislazione vigente, non aveva in realtà messo in vendita confezioni di olio d'oliva con false informazioni nell'etichetta, né aveva vantato, con particolari diciture, la provenienza dell'olio dalla regione del Chianti. La ditta si era limitata ad utilizzare il proprio marchio, contenente il riferimento esplicito alla zona «Chianti» e su tale denominazione aveva fondato il suo successo commerciale. Non avendo fornito alcun'altra informazione, nell'etichetta, circa la prove-

(8) Cfr. F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origi-*

ne dell'olio di oliva vergine ed extravergine, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 77.

nienza dell'olio, né precisato con quali olive era stato ottenuto il prodotto, la ditta si era avvalsa dello schermo del proprio marchio, per attuare indirettamente una pubblicità ingannevole: commercializzare un olio, con un riferimento ad una rinomata indicazione geografica, il Chianti, senza che l'olio stesso fosse interamente prodotto in quella regione (9).

Appare inevitabile porsi, a questo punto, alcuni quesiti. Può ritenersi compatibile il permanere di un marchio registrato, contenente il riferimento ad una specifica località, con l'esigenza di tutelare i consumatori dal rischio di ingannevolezza del messaggio pubblicitario? Può un marchio, ritualmente registrato e conforme alla legislazione vigente, divenire illegittimo se considerato – in relazione alla indicazione geografica – come evocatore di pubblicità ingannevole? Tra due contrapposti diritti, quello del produttore alla tutela del proprio marchio registrato e quello dei consumatori a non essere ingannati dal messaggio pubblicitario, quale deve prevalere? E poi, può ipotizzarsi il caso di illiceità sopravvenuta di un marchio registrato, quando esso – nel mutamento delle discipline normative – non risulta più conforme alla tutela di altri diritti egualmente preminenti? Per rispondere esattamente a tali interrogativi, è utile ricondursi alla sentenza del Consiglio di Stato 6 marzo 2001, n. 1254, già citata, che sull'argomento costituisce un ottimo punto di riferimento per la soluzione dei quesiti.

Secondo i giudici amministrativi, un pacifico utilizzo remoto del marchio da parte di un produttore non esclude che esso, in un dato momento storico, possa aver acquistato carattere di messaggio ingannevole. Costatato che la sensibilità dei consumatori rispetto alla qualità

e origine dei prodotti è andata accrescendosi nel tempo, ben può accadere che una indicazione geografica – inizialmente irrilevante – possa aver assunto con il tempo, nel mutare degli orientamenti e gusti del consumatore, carattere determinante per indurlo all'acquisto di un prodotto. E ciò, indipendentemente dalla volontà del produttore di trarre in inganno, con l'uso del proprio marchio, il destinatario del messaggio. In sostanza, un marchio registrato, in cui compaia la dicitura di una località geografica, può diventare obiettivamente, nel contesto della sua utilizzazione, messaggio pubblicitario idoneo ad indurre in inganno il consumatore medio, poiché questi potrebbe erroneamente associare il prodotto alla località geografica (10). Unico rimedio per evitare che il marchio registrato con l'indicazione geografica assuma carattere di ingannevolezza, sarebbe quello di comunicare al consumatore, con adeguate informazioni contenute nell'etichetta, l'effettiva origine del prodotto, per modo da evitare che il riferimento geografico del marchio, inteso esso come sede dell'impresa del produttore, possa essere confuso con il luogo di provenienza del prodotto stesso (11). Soltanto attraverso opportuni accorgimenti, e cioè attraverso un'adeguata presentazione del prodotto, che espliciti l'origine della materia prima, è possibile escludere la decettività di un marchio registrato. In assenza di tali informazioni, non vi è dubbio che il marchio finisca per divenire contenuto pubblicitario ingannevole e che esso possa essere suscettibile di decadenza, ai sensi dell'art. 236, d.lgs n. 30/05 (12).

Nicoletta Rauseo

(9) È utile far presente che, dopo la pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato oggetto del presente commento, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con provvedimento n. 15770/06 (dal 27 luglio 2006, in corso di pubblicazione su questa Riv., con nota di S. MASINI), ha ritenuto che i messaggi pubblicitari diffusi dall'Azienda olearia del Chianti, anche attraverso le pagine web del sito internet, costituiscono pubblicità ingannevole, ai sensi degli artt. 19, 20 e 21, lett. a) del d.lgs. n. 206/05, e ne ha vietato l'ulteriore diffusione. L'Autorità ha osservato che le etichette dell'olio extra vergine di oliva dell'Azienda olearia del Chianti presentavano un contenuto ambiguo, idoneo a far ritenere al consumatore che il prodotto pubblicizzato avesse le stesse qualità e caratteristiche dell'olio che gode del riconoscimento della denominazione di origine «Chianti Classico DOP». Con tale provvedimento, è stato imposto alla ditta produttrice di adeguare la confezione del prodotto, inserendo, nel medesimo contesto in cui è riportato il marchio e la sede dello stabilimento dell'Azienda olearia del Chianti s.r.l., elementi espressivi di immediata percezione grafica idonei a differenziare il prodotto in questione dal prodotto a marchio DOP «Chianti Classico» e rendendo edotto il destinatario circa l'effettiva origine del prodotto.

(10) Sul tema dell'ingannevolezza del marchio recante il riferimento ad una provenienza geografica particolarmente rinomata per prodotti agro-alimentari di eccellenza, la Corte Suprema, con sentenza 26 marzo 2004, n. 60, in *Dir. ind.*, 2004, 527, 80, ha affermato in una controversia che vedeva coinvolta la Soc. Parmacotto, quale ditta produttrice di un noto prosciutto cotto, che, ai fini della decettività del marchio, è necessario accertare se il marchio sia di natura tale da trarre in inganno, inducendoli in errore, i consumatori interessati, dovendosi, a questo riguardo, fare riferimento, non già ad una ristretta cerchia elitaria né ad un modello di consumatore del tutto sprovveduto e marginale, bensì alle capacità critiche del consumatore medio (secondo una tipologia culturale astratta e non statistica), che si identifica nel destinatario mediamente intelligente, accorto ed informato sui prodotti del

settore merceologico di appartenenza. Dal che, l'esclusione della decettività del marchio «Parmacotto», sul rilievo che il consumatore medio è in grado di conoscere le qualità distintive essenziali del prosciutto crudo, quindi anche di quello di Parma, di sapere che prosciutto crudo e prosciutto cotto sono due prodotti con caratteristiche organolettiche e merceologiche diverse e di non lasciarsi ingannare dall'uso del toponimo per individuare la qualità del prodotto.

(11) Secondo E. ROOK BASILE, *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Agr. e dir.*, scritti in onore di Emilio Romagnoli, Milano, 2000, 1088, il divieto di ingannevolezza ha ormai una portata generale nel sistema, tanto da incidere sulla funzione stessa del marchio. Questo, infatti, pur conservando una qualche funzione identificativa, ha oggi accentuato la sua funzione pubblicitaria: di qui, il rischio di ingannevolezza del marchio, capace di evocare natura, qualità e caratteristiche estranee ai prodotti, mediante collegamenti con provenienze geografiche non in sé mendaci, ma per quel che possano evocare.

(12) Così recita l'art. 236 del d.lgs. n. 30/05: «Le norme del d.lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, che disciplinano la decadenza del marchio per uso ingannevole dello stesso si applicano ai marchi già concessi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, in relazione ad un uso ingannevole posto in essere dopo la sua entrata in vigore». Sono sempre più frequenti le pronunce dell'autorità giudiziaria sulla questione dell'uso illecito di marchi registrati relativi a prodotti alimentari contenenti indicazioni geografiche non veritiere. L'ingannevolezza del messaggio pubblicitario assume particolare rilevanza anche ai fini del risarcimento del danno per concorrenza sleale: cfr. sentenza Trib. Torino 9 dicembre 2004, n. 36282, in questa Riv., 2005, 665 con commento di F. ALBISINNI, *Dall'etichetta al marchio: origine degli alimenti ed origine della materia prima in un caso di diritto industriale*, *ibidem*, 621; sentenza Trib. Alba 20 giugno 2005, n. 270, *ivi*, 2006, 259, con nota di S. MASINI, *Licetità della concorrenza e origine dell'olio. Prassi economica ed esperienza sociale*.

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Elementi essenziali - Corrispettivo - Requisiti - Periodicità, determinabilità, obbligatorietà - Comodato modale - Differenze - Fattispecie. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 27; c.c., artt. 1571, 1615 e 1803)

Cass. Sez. III Civ. - 4-11-2005, n. 21389 - Varrone, pres.; Finocchiaro, est.; - Scardaccione, P.M. (conf.) - Sapia (avv. Grillo ed altro) c. Morrone (avv. Fusillo). (Conferma App. Catanzaro 28 giugno 2002)

In tema di rapporti agrari, uno degli elementi essenziali del contratto di affitto di fondo rustico - di natura commutativa, la cui causa è la costituzione di un'impresa agricola su fondo altrui - è il corrispettivo, in danaro o in utilità di altra natura. Esso deve risultare periodico, certo o almeno determinabile, di norma correlato al valore di godimento del bene per realizzare una tendenziale equivalenza tra le due prestazioni, ed avere carattere anche di obbligatorietà, in quanto deve trovare causa nell'adempimento di un obbligo dell'affittuario e fonte nel contratto di affitto. Ne consegue che il mero, eventuale pagamento di taluni oneri attinenti al fondo e di alcune spese accessorie, non costituendo lo scopo e l'oggetto del contratto, non valgono a qualificare il rapporto giuridico quale contratto di affitto, mentre, non assumendo natura sinallagmatica, sono elementi compatibili con il contratto di comodato (modale), che trova la sua causa nel rapporto di condiscendenza e di fiducia tra i contraenti e non vede, tra i suoi effetti inderogabili, l'esclusivo vantaggio del comodatario (1).

(1) Principio corretto ed esatto. Ed invero, in tema di rapporti agrari la disposizione prevista dall'art. 27, legge n. 203/82 - secondo cui le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della legge medesima - non trova applicazione con riguardo alla concessione in comodato di un fondo rustico, stante l'impossibilità di qualificarla come contratto agrario (la cui causa, estranea al comodato, è quella di costituire un'impresa agraria sul fondo altrui), anche nel caso in cui, trattandosi di comodato modale avente per oggetto una cosa produttiva, il comodatario non si limiti ad una semplice attività di custodia, ma svolga un'attività di gestione. In tal senso, fra le altre, Cass. 7 luglio 2003, n. 10684, in *Giust. civ.*, 2004, 1031; Id. 8 marzo 1988, n. 2347, in *Riv. dir. agr.*, 1988, 259.

*

Agricoltura e foreste - Comunità europea - Diritti di prelievo supplementare sul latte - Nozione - Natura - Nella situazione normativa di mancanza di individuazione della tutela giurisdizionale - Sanzioni amministrative - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Giudizi impugnatori degli atti impositivi del pagamento - Spettanza - Jus superveniens di cui all'art. 1, comma quinto, legge n. 311 del 2004 - Natura - Norma sostanziale e non regolatrice della giurisdizione - Ambito di applicazione - Provvedimenti emessi successivamente alla sua entrata in vigore - Provvedimenti deliberati anteriormente - Inapplicabilità - Ulteriore jus superveniens di cui alla legge n. 109 del 2005 - Istituzione della giurisdizione esclusiva dell'A.G.A. - Ambito di applicazione - Controversie introdotte dopo l'entrata in vigore della legge - Norma transitoria di salvezza della pregressa giurisdizione dell'A.G.O. - Interpretazione - Applicabilità esclusivamente per la giurisdizione dell'A.G.O. ove esistente secondo il criterio di riparto basato sulla natura della situazione soggettiva - Conseguenze - Controversie già introdotte avverso i suddetti provvedimenti nell'indicata situazione di carenza di norme sulla tutela giurisdizionale - Giurisdizione dell'A.G.A. - Fondamento - Carattere discrezionale di detti provvedimenti - Natura di interessi legittimi della situazione oggetto di tutela. (C.p.c., artt. 5 e 360; l. 24 novembre 1981, n. 689, artt. 22 e 23; l. 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 551; l. 25 giugno 2005, n. 109, art. 1; d.l. 26 aprile 2005, n. 63, art. 1)

Cass. Sez. Un. Civ. - 11-11-2005, n. 22021 - Carbone, pres.; Papa, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Agenzia erogazioni agricoltura AGEA (Avv. gen. Stato) c. Vitali (avv. Tonacella). (Dichiara giurisdizione Trib. Parma 11 giugno 2001)

I diritti di prelievo supplementare sul latte vaccino e sui suoi derivati (prodotti lattiero-caseari), introdotti dal reg. CE n. 856/84 (successivamente modificato e integrato dal reg. CE n. 3950/92) al fine di riequilibrare tale settore di mercato, appartengono agli strumenti regolatori del mercato agricolo che non hanno natura sanzionatoria, così come ha stabilito la Corte di giustizia con sentenze del 25 marzo 2004 pronunciate, in via pregiudiziale, sull'interpretazione degli atti compiuti dalla CE, ai sensi dell'art. 234 (già 177) del Trattato. Pertanto, tenuto conto dell'effetto vincolante che tali pronunce hanno per il giudice nazionale, in mancanza di una disciplina espressa della relativa tutela giurisdizionale, si doveva escludere che l'impugnazione in sede giurisdizionale del provvedimento impositivo del pagamento ai singoli produttori fosse regolata dagli artt. 22 e 23 della l. 24 novembre 1981, n. 689 e che il relativo giudizio fosse conseguentemente devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario, e doveva affermarsi, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo in base all'ordinario criterio di riparto fondato sulla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi. Nè su tale situazione incise l'art. 1, comma quinto della legge n. 311 del 2004, il quale, nel disporre che «i provvedimenti amministrativi relativi alle misure comunitarie sono impugnabili con i rimedi previsti dalla l. 24 novembre 1981, n. 689 e, quindi, nell'attribuire a tali provvedimenti natura sanzionatoria, detto - per il limitato periodo in cui rimase in vigore - una norma di natura esclusivamente sostanziale ed ininfluenza sulla giurisdizione, destinata come tale a regolare soltanto i provvedimenti emessi successivamente alla sua entrata in vigore e non anche quelli deliberati anteriormente. Analogamente, nessuna incidenza ebbe a verificarsi, a seguito dell'ulteriore jus superveniens rappresentato dall'art. 2-sexies, comma primo, del d.l. n. 63 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 109 del 2005 (il cui comma secondo ha abrogato il suddetto art. 1, comma quinto) e attributivo, a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione (cioè dal 26 giugno 2005), alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative all'applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, poichè la disposizione del comma terzo dello stesso art. 2-sexies, nel prevedere «che restano devoluti alla competenza dei giudici ordinari» i giudizi in tale materia introdotti prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, dev'essere interpretata nel senso che, non sussistendo una precedente giurisdizione esclusiva dell'A.G.O., operando il criterio di riparto imperniato sulla natura della situazione giuridica soggettiva, la giurisdizione del giudice ordinario deve ritenersi confermata esclusivamente per il caso che la stessa sussistesse in base a detto criterio e, dunque, qualora la controversia inerisse diritti soggettivi (con applicazione del principio di cui all'art. 5 c.p.c.), mentre compete all'A.G.A. per il caso che riguardasse interessi legittimi. Ne consegue che, in riferimento ad atti con i quali l'AIMA (cui poi era succeduta l'AGEA) aveva determinato l'ammontare dei diritti di prelievo supplementare a carico della parte privata, che aveva effettuato consegne di latte eccedenti la quota assegnata, le controversie introdotte anteriormente alla legge n. 109 del 2005 (ed anche all'allora abrogato art. 1, comma quinto), in quanto censurino detti atti come espressione di poteri discrezionali della P.A. e non relativamente ad aspetti riguardo ai quali la legge definitiva in modo compiuto e definitivo i contenuti dell'azione amministrativa, ineriscono a interessi legittimi e, pertanto, sono soggette alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. Un. 18 novembre 2005, n. 23355. Per approfondimenti, altresì, Cass. Sez. Un. 7 aprile 2005, n. 7145, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 806; Id. 14 ottobre 2004, n. 20254, *ivi*, 2004, 2571.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Bellezze naturali (protezione delle) - Opere da realizzare nel sottosuolo in aree vincolate - Autorizzazione paesistica - Necessità - Fattispecie: garage interrato.

Cass. Sez. III Pen. - 30-3-2006, n. 11128 - Lupo, pres.; Lombardi, est.; Favalli, P.M. (diff.) - Silvestri, ric. (*Conferma Trib. li. Salerno 19 ottobre 2005*)

In tema di tutela del paesaggio, l'autorizzazione preventiva dell'autorità preposta alla tutela del vincolo è necessaria anche per i lavori da eseguirsi nel sottosuolo delle aree qualificate quali beni paesaggistici ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto necessaria la preventiva autorizzazione per la realizzazione di un garage interrato, escludendo altresì che rilevasse in proposito la natura pertinenziale dell'opera (1).

(1) Non esistono precedenti in termini con riferimento alla costruzione di box interrati.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Campioni (prelievo e analisi) - Reato di cui all'art. 5, lett. b) e d), legge n. 283 del 1962 - Alimenti in evidente cattivo stato di conservazione - Prelievo campioni per accertamenti di laboratorio - Necessità - Esclusione.

Cass. Sez. III Pen. - 21-4-2006, n. 14250 - Postiglione, pres.; De Maio, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - Cilla, ric. (*Dichiara inammissibile Trib. Lucera, Sez. dist. Apricena 16 dicembre 2004*)

Per l'accertamento del reato di cui all'art. 5, lett. b) e d), legge n. 283 del 1962 (disciplina igienica delle sostanze alimentari), ed in particolare per l'accertamento della condotta di detenzione per la vendita di prodotti alimentari in cattivo stato di conservazione, non è necessario procedere al prelievo di campioni ove i prodotti alimentari si presentino all'evidenza mal conservati. (La Corte ha altresì precisato che l'eventuale violazione delle norme sul prelievo di campioni, siccome si inquadra in un'attività preliminare e pre-processuale, non determina alcuna nullità) (1).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III 15 gennaio 2003, n. 1568, Menza, rv. 223.225. In dottrina cfr. MAZZA P., *Sul cattivo stato di conservazione del latte fresco pastorizzato*, in questa Riv., 1999, 365.

*

Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Pneumatici usati - Destinati alla rigeneratura - Natura - Rifiuti. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 6)

Cass. Sez. III Pen. - 6-7-2006, n. 23494 - Lupo, pres.; Amoroso, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - Curto, ric. (*Conferma Trib. Piacenza 11 ottobre 2004*)

I pneumatici usati, dei quali il detentore si disfa o che vende a terzi perchè siano riutilizzati previa rigeneratura o ricopertura, costituiscono rifiuti, stante la loro destinazione ad una operazione di recupero individuata dall'allegato C del d.lgs. n. 22 del 1997 (1).

(1) Esattamente n termini Cass. Sez. III 31 ottobre 2002, n. 36498, Bianchi, rv. 222.916.

Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione dei rifiuti - Mancata ottemperanza - Reato di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1997 - Natura di reato permanente. (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 5, comma 2; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 255, comma 3)

Cass. Sez. III Pen. - 6-7-2006, n. 23489 - Papa, pres.; Squassoni, est.; Salzano, P.M. (conf.) - Marini, ric. (*Conferma App. Brescia 25 ottobre 2004*)

In tema di gestione dei rifiuti, il reato di mancata ottemperanza all'ordine sindacale di rimozione dei rifiuti, di cui all'art. 50, comma 2, d.lgs. n. 22 del 1997 (ora sostituito dall'art. 255, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006), ha natura di reato permanente, nel quale la scadenza del termine per l'adempimento non indica il momento di esaurimento della fattispecie, bensì l'inizio della fase di consumazione che si protrae sino al momento dell'ottemperanza all'ordine ricevuto (1).

(1) Nello stesso senso Cass. Sez. III 17 settembre 2002, n. 31003, Viti, in questa Riv. (M), 2004, 60.

*

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - Presenza di residui di anidride solforosa - Limiti di cui al d.m. 19 maggio 2000 - Riferibilità anche ad aggiunte post raccolta di uva - Esclusione - Fondamento. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5)

Cass. Sez. III Pen. - 4-7-2006, n. 22925 - Papa, pres.; Sarno, est.; Salzano, P.M. (diff.) - Grotta, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Trento 3 marzo 2004*)

In tema di disciplina igienica dei prodotti destinati all'alimentazione, l'aggiunta di anidride solforosa e solfiti sull'uva fresca configura il reato di cui all'art. 5, comma 1, lett. g) della legge n. 283 del 1962, atteso che il d.m. 19 maggio 2000, che fissa i limiti massimi di residui di sostanze attive di prodotti fitosanitari tollerati nei prodotti destinati all'alimentazione, consente una misura massima di 10 mg/kg di anidride solforosa solo quale effetto residuo dei trattamenti effettuati sul campo (1).

(1) Non si rivengono precedenti specifici in termini.

*

Bellezze naturali (protezione delle) - Reato di cui all'art. 181, d.lgs. n. 42 del 2004 - Sanzione applicabile - Individuazione - Fondamento. (D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 163; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181)

Cass. Sez. III Pen. - 7-7-2006, n. 23696 - Vitalone, pres.; Grassi, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Bo, ric. (*Dichiara inammissibile App. Torino 10 maggio 2005*)

In tema di protezione delle bellezze naturali il generico rinvio all'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47, effettuato dall'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che ha sostituito l'art. 163 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, allo scopo di individuare la sanzione applicabile alla esecuzione di opere in assenza dell'autorizzazione, deve intendersi a quella fissata dalla lett. c) del citato art. 20, non essendo possibile, attesa la differenza sostanziale della tutela giuridica del paesaggio rispetto alla disciplina edilizia per la diversità di scopi, di presupposti e di oggetto, alcuna trasposizione di istituti tra le due discipline ed, in particolare, il trasferimento di un regime sanzionatorio graduato in relazione a varie tipologie di interventi edilizi al reato ambientale, per il quale il vulnus all'assetto paesaggistico non è dipendente dall'entità e dal grado di tali interventi (1).

(1) In termini, con riferimento al d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, cfr. Cass. Sez. III 15 giugno 2001, n. 30866, Visco, in questa Riv. (M), 2002, 273.

Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

Ambiente - Costruzioni edilizie - Nulla-osta paesaggistica - Annullamento ministeriale - Termine - Sospensione - Solo per reali esigenze istruttorie.

Cons. Stato, Sez. VI - 6-7-2006, n. 4273 - Varrone, pres.; Balucani, est. - L.B. ed altri (avv. ti Bonetti e Giuffrè) c. Ministero beni culturali e ambientali e Sovrintendenza beni ambientali ed architettonici di Bologna (Avv. gen. Stato) e Comune di Ozzano Emilia (n.c.).

Il termine di sessanta giorni, assegnato all'amministrazione statale per l'esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune, ha carattere perentorio e non può essere sospeso, interrotto o prorogato arbitrariamente al di fuori di reali esigenze istruttorie, per finalità puramente dilatorie (1).

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II 21 dicembre 2000, n. 1048 (non risulta edita).

La massima va condivisa.

In senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. VI 10 luglio 2002, n. 3851, in *Cons. Stato*, 2002, I, 1559.

*

Agricoltura e foreste - Zootecnia - Razza equina - Libro genealogico unico - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. II - 7-12-2005, n. 395/2005 - Trotta, pres.; Carbone, est. - Ministero politiche agricole (Avv. gen. Stato).

Deve essere salvaguardata la scelta operata dall'Italia, che appare consentita dall'ordinamento comunitario, di optare per un libro genealogico unico e nazionale per razza equina, per cui, considerato che all'interno del libro genealogico del «Cavallo da Sella» detenuto e gestito dall'U.N.I.R.E. viene compreso il cavallo purosangue arabo, si rivela inopportuno il riconoscimento di altre associazioni per la tenuta di un doppio libro genealogico per tale cavallo (1).

(1) Si tratta di risposta fornita ad un quesito formulato dal Ministero delle politiche agricole.

Va ricordato che il Consiglio di Stato, con decisione della Sez. VI 3 aprile 2001, n. 1977 (in *Cons. Stato*, 2001, I, 906) aveva già affermato la legittimità del provvedimento del suddetto Ministero che affidava la tenuta del libro genealogico del cavallo purosangue arabo all'U.N.I.R.E. (ora U.N.I.R.E.) e non all'Associazione italiana per il cavallo arabo.

*

Edilizia e urbanistica - Costruzione abusiva - Sanatoria - Requisiti - Immobile completato al rustico - Caratteristiche. (L. 28 febbraio 1985, n. 47)

Edilizia e urbanistica - Costruzione abusiva - Sanatoria - Diniego - Ragioni - Compromissione del paesaggio - Legittimità.

T.A.R. Lazio, Sez. II - 19-10-2006, n. 10623 - La Medica, pres.; Capuzzi, est. - B.G. (avv. Colazza) c. Ministero beni culturali e ambientali (Avv. gen. Stato).

Ai fini della sanatoria di abusi edilizi ai sensi della l. 28 febbraio 1985, n. 47, per immobile completato al «rustico» deve intendersi quello mancante solo delle rifiniture, non essendo sufficienti, per considerare ultimato il manufatto, le sole strutture portanti (1).

La situazione di compromissione della bellezza naturale ad opera di preesistenti realizzazioni non impedisce ed, anzi, maggiormente richiede, per la legittimità dell'azione ammin-

istrativa, che altre costruzioni non deturpino ulteriormente l'ambito protettivo (2).

(1-2) Nella specie, il T.A.R. ha osservato che si trattava di zona caratterizzata da vincolo di inedificabilità assoluta che interessava un paesaggio agricolo sostanzialmente integro.

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V 2 ottobre 2000, n. 5211; Sez. IV 16 ottobre 1998, n. 1306; Cass. Pen. 3 ottobre 1997, n. 9011, Di Fiore, in *Riv. pen.*, 1997, 1126; in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2000, I, 2127, 1998, I, 1520 ed *ivi*, II, 1160.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, Sez. II, 4 febbraio 1998, n. 3018, *ivi*, 2000, II, 466.

*

Edilizia e urbanistica - Piano regolatore - Destinazione delle aree - Destinazione a verde agricolo - Finalità - Mera utilizzazione agraria - Esclusione.

T.A.R. Lazio, Sez. II - 8-11-2006, n. 12138 - La Medica, pres.; Capuzzi, est. - M.M. (avv. Rosati) c. Comune di Montopoli di Sabina (n.c.) e Regione Lazio.

La destinazione a verde agricolo impressa dal piano regolatore ad un'area non è subordinata all'accertamento che la medesima destinazione consenta una reale e proficua utilizzazione agraria, ma persegue la più generale finalità di provvedere, mediante il divieto di edificazione ovvero la possibilità di edificazione in termini estremamente limitati, ad orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell'assetto territoriale (1).

(1) Giurisprudenza consolidata.

Ex plurimis, v.: Cons. Stato, Sez. IV 25 settembre 2002, n. 4907 e 20 marzo 2001, n. 1679, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 2002, I, 1972 e 2001, I, 729.

*

Caccia e pesca - Caccia - Uccelli selvatici (cormorano) - Azioni di disturbo e abbattimento - Condizioni - Requisito del danno grave - Esclusione. (Direttiva C.E.E. 2 aprile 1979, n. 409, art. 9, n. 1; l. prov. Trento, 9 dicembre 1991, n. 24, art. 31, comma 4).

T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Sez. Trento - 22-7-2006, n. 254 - La Guardia, pres. ed est. - Protezione animali - Ente provinciale protezione animali e ambiente e Lega italiana protezione uccelli (avv. Biasi e Zancanella) c. Provincia autonoma di Trento (avv. ti Pedrazzoli, Spinelli e Bobbio).

L'attivazione, da parte degli Stati membri, di azioni di disturbo e di abbattimento di alcuni tipi di uccelli (nella specie cormorano), a tutela della fauna ittica (trota marmorata, temolo e coregone), in deroga al regime generale di protezione stabilito dall'art. 9, n. 1 della direttiva C.E.E. 2 aprile 1979, n. 409 (conservazione degli uccelli selvatici), richiamato dall'art. 31, comma 4, l. prov. Trento 9 dicembre 1991, n. 24, è condizionata all'insussistenza di altra soluzione soddisfacente e alla presenza di almeno uno dei motivi elencati nella medesima direttiva nonché all'osservanza di precisi requisiti di forma, ma non è richiesta la sussistenza dell'ulteriore requisito del ricorso di un danno grave, che è riferito solo a colture, bestiame, boschi, pesca e acque (1).

(1) Questione del tutto nuova.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Applicazione del reg. n. 2160/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda un obiettivo comunitario per la riduzione della prevalenza di determinati sierotipi di salmonella nelle ovaie di *Gallus gallus* e modifica del reg. CE n. 1003/2005. *Reg. Commissione 31 luglio 2006, n. 1168/2006*. (G.U.U.E. 1° agosto 2006, n. L 211)

Applicazione del reg. CE n. 2160/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le prescrizioni per l'impiego di metodi di controllo specifici nel quadro dei programmi nazionali per il controllo della salmonella nel pollame. *Reg. Commissione 1° agosto 2006, n. 1177/2006*. (G.U.U.E. 2 agosto 2006, n. L 212)

Applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli. *Reg. Consiglio 24 luglio 2006, n. 1184/2006* (G.U.U.E. 4 agosto 2006, n. L 214)

Deroga al reg. CE n. 796/2004 in ordine all'applicazione dell'art. 21 in taluni Stati membri. *Reg. Commissione 3 agosto 2006, n. 1187/2006* (G.U.U.E. 4 agosto 2006, n. L 214)

Assegnazione di quantitativi di sostanze controllate consentite per usi essenziali nella Comunità nel 2006 ai sensi del reg. n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio. *Dec. Commissione 11 aprile 2006, n. 2006/540/CE*. (G.U.U.E. 4 agosto 2006, n. L 214)

Applicazione del reg. CE n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli elenchi di impianti approvati negli Stati membri. *Reg. Commissione 4 agosto 2006, n. 1192/2006* (G.U.U.E. 5 agosto 2006, n. L 125)

Modifica dell'allegato IV del reg. (CE) n. 850/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli inquinanti organici persistenti. *Reg. Consiglio 18 luglio 2006, n. 1195/2006* (G.U.U.E. 8 agosto 2006, n. L 217)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Approvazione del Piano produttivo della denominazione di origine protetta «Grana Padano». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 27 luglio 2006*. (G.U. 5 agosto 2006, n. 181)

Approvazione del Piano produttivo della denominazione di origine protetta «Parmigiano Reggiano». *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 27 luglio 2006*. (G.U. 5 agosto 2006, n. 181)

Integrazione dell'annualità 2005 e assegnazione dell'annualità 2006 dei piani di sviluppo rurale, di cui al reg. CE n. 1257/99, ai sensi della l. 16 aprile 1987, n. 183. *D.M. (economia e finanze) 4 luglio 2006*. (G.U. 7 agosto 2006, n. 182)

Modifiche dell'allegato I - Parte b del d.lgs. 4 settembre 2002, n. 262, relativo all'emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate al funzionamento all'esterno. *D.M. (ambiente e tutela del territorio e del mare) 24 luglio 2006*. (G.U. 7 agosto 2006, n. 182)

Disposizioni applicative dei commi 8, 10 e 11 dell'art. 1-bis della l. 11 marzo 2006, n. 81, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 maggio 2006*. (G.U. 9 agosto 2006, n. 184)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Grana Padano», registrata con reg. (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 luglio 1996. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 20 luglio 2006*. (G.U. 9 agosto 2006, n. 184)

Modifica del decreto 25 febbraio 2004 relativo alla denominazione «Riso di Baraggia Biellese e Vercellese», protetta transitoriamente a livello nazionale e per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione

di origine protetta. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 28 luglio 2006*. (G.U. 9 agosto 2006, n. 184)

Modifica del decreto 13 gennaio 2006 relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Parmigiano Reggiano», registrata con reg. (CE) 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 20 luglio 2006*. (G.U. 10 agosto 2006, n. 185)

Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, ai sensi degli artt. 6, comma 1, lett. g), e 8, comma 1, primo periodo, della l. 230 febbraio 2006, n. 82. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 31 luglio 2006*. (G.U. 10 agosto 2006, n. 185)

Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, dell'art. 11, dell'art. 14, commi 5, 8 e 24 della l. 20 febbraio 2006, n. 82. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 31 luglio 2006*. (G.U. 10 agosto 2006, n. 185)

Modifica del decreto 26 maggio 2004, relativo alla denominazione Casatella Trevigiana, protetta transitoriamente a livello nazionale e per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole alimentari e forestali) 3 agosto 2006*. (G.U. 10 agosto 2006, n. 185)

LEGISLAZIONE REGIONALE

CAMPANIA

«Disciplina della raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo e tutela degli ecosistemi tartufigeni». *L.r. 20 giugno 2006, n. 13*. (B.U. 3 luglio 2006, n. 29)

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi per gli interventi di riqualificazione ambientale ai sensi dell'art. 6, commi 44, 45 e 46 della l.r. 18 gennaio 2006, n. 2 (legge finanziaria 2006). Approvazione. *D.P.R. 27 giugno 2006, n. 201*. (B.U. 12 luglio 2006, n. 28)

LIGURIA

Calendario venatorio regionale e modifiche alla l.r. 1° luglio 1994, n. 29, (norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e sue modificazioni ed integrazioni. *L.R. 14 luglio 2006, n. 18*. (B.U. 19 luglio 2006, n. 11)

LOMBARDIA

Istituzione del Parco Naturale Spina Verde di Como. *L.R. 2 maggio 2006, n. 10*. (B.U. 4 maggio 2006, n. 18)

PIEMONTE

Sanzioni relative alla normativa del piano naturalistico del sito di importanza comunitaria Palude di San Genuario. *L.R. 26 luglio 2006, n. 24*. (B.U. 3 agosto 2006, n. 31)

Abrogazione della legge regionale n. 35 del 1988 e modifiche delle leggi regionali n. 11 del 2001 e n. 17 del 1999. *L.R. 2 agosto 2006, n. 26*. (B.U. 4 agosto 2006, n. 31)

Disposizioni urgenti a salvaguardia delle risorse genetiche e delle produzioni agricole di qualità. *L.R. 2 agosto 2006, n. 27*. (B.U. 4 agosto 2006, n. 31)

TOSCANA

Modifica alla l.r. 27 dicembre 2004, n. 77 (Demanio e patrimonio della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 21 marzo 2000, n. 39 «legge forestale della Toscana». *L.R. 9 giugno 2006, n. 23*. (B.U. 16 giugno 2006, n. 18)

Funzioni amministrative di competenza comunale in materia di bonifica di siti contaminati. *L.R. 10 luglio 2006, n. 30*. (B.U. 12 luglio 2006, n. 22)

Regolamento recante definizione del programma d'azione obbligatorio per le zone vulnerabili di cui all'art. 92, comma 6 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (norme in materia ambientale) in attuazione della direttiva del consiglio 91/976/CEE del 12 dicembre 1991. *D.P.G.R. 13 luglio 2006, n. 32*. (B.U. 18 luglio 2006, n. 23)

TRENTINO-ALTO ADIGE Provincia di Trento

Modifiche al d.p.g.p. 13 marzo 2003, n. 5-126/Leg. - Regolamento di esecuzione del Capo II della l.p. 19 dicembre 2001, n. 10 (Disciplina dell'agriturismo e delle strade del vino e delle strade dei sapori) relativo all'esercizio dell'attività agrituristica, così come modificato con d.p.g.p. 31 ottobre 2003, n. 37-158/Leg. *D.P.P. 29 marzo 2006, n. 58*. (B.U. 30 maggio 2006, n. 22 / I-II, suppl. n. 1)

Regolamento di esecuzione del titolo II, capo II, della l.p. 28 marzo 2003, n. 4 (sostegno dell'economia agricola, disciplina dell'agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti

geneticamente non modificati) concernente il rilascio e l'utilizzo del contrassegno sui prodotti geneticamente non modificati. *D.P.R. 12 aprile 2006, n. 8*. (B.U. 30 maggio 2006, n. 22)

VENETO

Interventi regionali per la promozione del Protocollo di Kyoto e della dir. 2003/87/CE. *L.R. 1° giugno 2006, n. 6*. (B.U. 6 giugno 2006, n. 51)

Iniziative di sostegno alla produzione e all'utilizzo di biomasse legnose per scopi energetici. *L.R. 30 giugno 2006, n. 8*. (B.U. 4 luglio 2006, n. 60)

Modifiche alla l.r. 28 aprile 1998, n. 19 «Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto». *L.R. 30 giugno 2006, n. 10*. (B.U. 4 luglio 2006, n. 60)

LIBRI

La riqualificazione fluviale in Italia. Linee guida, strumenti ed esperienze per gestire i corsi d'acqua e il territorio di A. NARDINI, G. SANSONI (a cura di), Mazzanti ed., Mestre, 2006, pp. 832, € 65,00.

I nostri corsi d'acqua sono oggi più poveri di vita; sono più inquinati e soffrono di magre più spinte e prolungate; sono più dritti, dove prima erano sinuosi; sono più corti per le rettifiche subite; sono più stretti per le arginature; sono più profondi (incisi), per le ghiaie estratte e per quelle intrappolate da dighe e briglie; sono più lisci, per difese spondali, canalizzazioni, cementificazioni; sono più rigidi, perché «inchiodati» in diversi punti fissi (ponti, soglie, derivazioni) e disseminati di opere di difesa (gabbionate, scogliere, muri); sono più tristi. In una parola, i nostri fiumi sono stati «artificializzati».

Ma la cosa sorprendente è che, nonostante questi incredibili sforzi e costi, l'entità dei danni da inondazione e dissesto sta crescendo (anziché diminuire), in un incontrollabile circolo vizioso. La ragione sta nel fatto che le cause dei danni alluvionali non sono l'insufficienza di opere, ma l'uso imprevedente del suolo e la gestione sconsiderata dei corsi d'acqua. In particolare, l'urbanizzazione ha invaso aree periferiche, restringendo gli alvei ed esponendo nuovi beni al rischio: mentre prima il fiume poteva inondare vaste aree provocando danni limitati, oggi i flussi sono accelerati e i picchi di piena, esacerbati, si scagliano con rinnovata energia contro ponti dalle luci troppo strette, protezioni spondali, fabbriche, edifici, città, colpendoli molto più duramente.

Molti Paesi hanno riconosciuto la necessità di un cambiamento radicale; alcuni hanno cominciato a smantellare argini, briglie, vecchie dighe. Altri sono anche giunti a riconoscere che il «mettere in sicurezza» il territorio dal fiume è una mera utopia; più saggio è imparare a convivere con il rischio, attivando meccanismi intelligenti ed efficaci (es. sistemi di previsione delle piene e gestione degli allarmi, dispositivi per ridurre la vulnerabilità degli edifici), insieme a strumenti economici ed amministrativi che spingano verso un miglior uso del suolo, iniziando dalla delocalizzazione di insediamenti a rischio e dal restituire spazio al fiume.

L'elemento propulsore di questa nuova politica non è solo «ambientale», ma anche economico, di bilancio costi/benefici: si è preso atto che i costi degli interventi del classico approccio ingegneristico non sono compensati dai benefici. Riqualificare i corsi d'acqua – e il relativo territorio –, dunque, «conviene» anche dal punto di vista economico. Costa, ma vale la pena, perché rompe il circolo vizioso «più spese, più danni» e conduce ad un equilibrio più sostenibile. Questo punto di forza sta alla base dell'idea che la riqualificazione fluviale, intesa come modifica sostanziale del rapporto tra uomo e natura, non è solo un'azione tesa all'obiettivo ambientale, ma anche un potente mezzo per ridurre i rischi e i costi.

Per riqualificare senza limitarsi alla sola «cosmesi ambientale» occorre modificare sensibilmente l'equilibrio uomo-territorio e, in particolare, l'uso del suolo; ciò implica prendere decisioni importanti e toccare interessi costituiti di grande peso. Il testo in questione dedica, perciò, adeguato spazio alle strategie e tecniche per migliorare i processi decisionali e gestire i conflitti, saldando l'esigenza di elevati livelli tecnici nella gestione delle risorse con quella di elevati livelli di partecipazione democratica.

In due parole, il manuale sotto esame si propone questi obiettivi:

a) stimolare una riflessione che contribuisca a un'evoluzione nel modo di gestire i corsi d'acqua e il territorio;

b) fornire una sintesi del pensiero e degli strumenti più avanzati, in Italia e nel mondo, su come farlo;

c) fornire una guida, una sorta di «pro-memoria su cosa e come si può fare», per chi deve agire sui corsi d'acqua e il territorio a livello di pianificazione/programmazione, progettazione, gestione o monitoraggio.

Come affrontare il crescente rischio alluvionale? Costruendo argini e casse di espansione, o restituendo spazio ai fiumi? Sacrificando alla sicurezza idraulica la naturalità dei fiumi, o puntando su quest'ultima proprio per ottenere più sicurezza? Perché più spendiamo in opere di difesa, più si accentuano i picchi di piena e aumentano i danni? Esistono strategie più efficienti? Abbiamo bisogno di più opere idrauliche o di una diversa gestione del territorio? La vegetazione riparia è fattore di rischio o di sicurezza? Perché, nonostante migliaia di depuratori, i nostri fiumi restano inquinanti? È possibile coniugare difesa dalle piene e strategie per ridurre le crisi idriche estive? Difendere le sponde dall'erosione è davvero vantaggioso?

A queste e altre mille domande questo libro fornisce risposte concrete e convincenti. Ma cos'è la *riqualificazione fluviale*? Non è l'ingegneria naturalistica, né un insieme di tecniche di cosmesi ambientale per regimare i corsi d'acqua in modo meno impattante. La «RF» affronta alla radice i problemi della convivenza uomo-fiumi in un'ottica multiobiettivo (più natura, più sicurezza, più risorse, meno spese), mediante processi partecipati, trasparenti, negoziali. Non è un romantico tentativo di «ritorno alla natura», ma una consapevole assunzione di responsabilità che accetta un ragionevole compromesso tra interessi conflittuali, nella direzione dello sviluppo sostenibile. Riqualificare costa, ma produce benefici ancora maggiori; «conviene», anche dal punto di vista puramente economico: non è perciò un lusso da Paesi ricchi ma una necessità, resa ancor più urgente dalle crescenti ristrettezze economiche.

Questo manuale, dunque, è molto innovativo: non si limita alle tecniche, ma le subordina alle strategie. Ma come metterle in pratica? Ecco allora le linee guida operative, rivolte soprattutto a chi ha potere decisionale; l'approccio tecnico integrato; una rivoluzione nel modo di pianificare e progettare; gli orientamenti alle tecniche d'intervento, dalla progettazione dell'assetto geomorfologico alle tecniche di protezione spondale e ai dispositivi di miglioramento dell'*habitat*; un metodo originale (FLEA) per misurare lo stato ecologico; i casi studio che illustrano esperienze reali.

Nella gestione dei fiumi sarà mai possibile mettere d'accordo ingegneri, biologi, naturalisti, geologi, architetti, economisti...? Tecnici e ambientalisti? Pianificatori, amministratori e cittadini? La risposta è: sì, questo libro ne è la prova. Il volume, infatti, è scritto da decine di esperti di discipline diverse, ma con una interazione così intensa da raggiungere una visione comune, transdisciplinare. Un manuale rigoroso, ma di piacevole lettura, che segna una svolta storica, col quale chiunque si occupi di fiumi – pianificatore, tecnico, amministratore, pescatore, ambientalista – non potrà fare a meno di confrontarsi.

Fulvio Di Dio