

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

MARZO 2000 - ANNO IX

Spedizione in abbonamento postale - 45%

Art. 2, comma 20, lett. b), L. 23.12.96, n. 662/96 - Filiale di Roma

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

	pag.		pag.
Parte I - DOTTRINA			
GIUSEPPE MORSILLO: Il pensiero di Emilio Romagnoli nella formazione della giurisprudenza	149	ALESSANDRO MASI: Il regime delle autorizzazioni in materia ambientale	202
ALFIO GRASSO: Sul «Nuovo ordinamento dei consorzi agrari»	153	ERNESTO NAPOLILLO: La normativa penale e la presunta depenalizzazione in tema di pubblicità ingannevole ex art. 13 legge 283/62	204
<i>STUDI E DOCUMENTI</i>			
GIUSEPPE TRAVIA: Prospettive per la difesa del suolo sulla base dello stato d'attuazione della legge 183/89	160	TULLIO PIRONE: Le ordinanze <i>extra-ordinem</i> nella disciplina dei rifiuti	207
NOTE A SENTENZA			
MAURIZIO SANTOLOCI: Il deposito temporaneo: un atteso chiarimento dalla Corte di giustizia	170	Parte II - GIURISPRUDENZA (*)	
ANTONIO FONTANA: Un'inversione di tendenza nella legislazione antinfortunistica ed un intervento della Corte costituzionale che non convince	173	ACQUE	
MARIO GORLANI: Continua la battaglia (a colpi di leggi) tra Stato e Regioni sulle quote-latte: la Corte costituzionale tenta nuovamente di fare ordine	176	Acque - Acque pubbliche - Suolo sito sull'alveo di un lago - Realizzazione di una darsena - Demanialità del terreno per accessione. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 6 novembre 1998, n. 11211</i> , con nota di A.M. TEBANO.	197
GIANLUCA ROSSI: La tutela del lavoro del minore infraquattordicenne in agricoltura antecedentemente alla legge n. 977/1967	179	Acque - Tutela dall'inquinamento - «Nuovi» scarichi - Nozione - Scarichi già esistenti senza autorizzazione - Vi rientrano. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 luglio 1999, n. 8574</i> , con nota di V. BARTOLINI.....	199
ROBERTO TRIOLA: Osservazioni in tema di distanze tra fabbricati costruiti su fondi separati da una striscia di terreno.	187	Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi di reflui senza autorizzazione - Reato ex art. 59, comma 1°, d.lgs. n. 152/99. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 luglio 1999, n. 8575</i> , con nota di V. BARTOLINI	199
NICOLETTA RAUSEO: Il diritto di riscatto dell'affittuario e del proprietario a confine	191	Acque - Tutela dall'inquinamento - Reato di cui all'art. 21, terzo comma, legge 319 del 1976 - Superamento dei limiti di accettabilità - Configurabilità: sia con riferimento alle tabelle allegate alla legge sia alle prescrizioni aggiuntive della P.A. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 marzo 1999, n. 2929 (M)</i>	212
LUIGI TORTOLINI: In tema di prova della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale.....	192	AGRICOLTURA E FORESTE	
ROBERTO TRIOLA: Brevi osservazioni in tema di vendita di cava	196	Agricoltura e foreste - Settore lattiero-caseario - Normativa vigente - Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina regionale - Istituzione di una riserva regionale di quote latte non utilizzate - Compensazione a livello regionale - Contrasto con il sistema di compensazione a livello nazionale delle produzioni eccedentarie di latte, adottato dalle leggi dello Stato in attuazione di normativa comunitaria - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 10 novembre 1999, n. 424</i> , con nota di M. GORLANI	176
ANNA MARIA TEBANO: Una messa a fuoco delle Sezioni Unite sulla demanialità del terreno invaso artificialmente dall'acqua di un lago	198	Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebita percezione - Azione dell'AIMA di ripetizione - Maggiore	
VALENTINA BARTOLINI: Il reato di scarico senza autorizzazione o oltre i limiti consentiti tra il d.lgs. 152/99 e la precedente normativa di settore	200		

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

	pag.		pag.
danno da svalutazione - Prova presuntiva - Dell'utilizzabilità dell'importo del credito in impieghi antinflattivi - Inammissibilità. <i>Cass. Sez. I Civ. 11 gennaio 2000, n. 197 (M)</i>	210	CONTRATTI AGRARI	
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebito conseguimento mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 27 agosto 1999, n. 8991 (M)</i>	211	Contratti agrari - Soccida - Ripartizione dell'accrescimento del bestiame e degli altri prodotti e utili - Deroga convenzionale alla disciplina legale - Attribuzione al soccidante delle pubbliche contribuzioni e al soccidario delle altre utilità - Ammissibilità - Alterazioni dello schema contrattuale di cui all'art. 2170 c.c. - Esclusione - Natura di controversia agraria - Competenza della Sezione specializzata agraria. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 giugno 1999, n. 5613, con nota redazionale</i>	184
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione terreni - Pagamento del prezzo - Effetti - Atti di disposizione antecedenti al pagamento - Nullità di diritto. <i>T.A.R. Puglia, Sez. Lecce 23 marzo 1999, n. 188 (M)</i>	213	Contratti agrari - Controversie - Proposizione di domanda riconvenzionale - Onere del preventivo tentativo di conciliazione - Sussistenza - Limiti. <i>Cass. Sez. III Civ. 8 giugno 1999, n. 5613, con nota redazionale</i>	184
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione terreni - Pagamento del prezzo - Effetti precedenti e successivi al pagamento della quindicesima annualità. <i>T.A.R. Puglia, Sez. Lecce 23 marzo 1999, n. 188 (M)</i>	213	Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Qualifica di imprenditore agricolo principale - Requisiti - Accertamento - Competenza regionale - Prova costituita da documento diverso da quello di provenienza regionale - Valore meramente indiziario. <i>Cass. Sez. III Civ. 26 aprile 1999, n. 4154, con nota di L. TORTOLINI</i>	192
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione terreni - Pagamento del prezzo - Effetti successivi al pagamento della quindicesima annualità - Vincoli alla disponibilità - Permangono. <i>T.A.R. Puglia, Sez. Lecce 23 marzo 1999, n. 188 (M)</i>	213	Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Tempestiva comunicazione disdetta ex art. 4 legge 203/1982 - Regolare attivazione del tentativo obbligatorio di conciliazione - Prolungata accettazione del pagamento successivo dei canoni - Effetti - Compimento concludente per la rinnovazione - Fattispecie. <i>Corte d'app. Napoli, Sez. spec. agr. 1° luglio 1999, n. 1644, con nota redazionale</i>	208
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione terreni - Pagamento del prezzo - Pagamento della quindicesima annualità - Effetti - Potere di azione di annullamento - Permane. <i>T.A.R. Puglia, Sez. Lecce 23 marzo 1999, n. 188 (M)</i>	213	Contratti agrari - Colonia - Conversione dei contratti associativi - Durata dei contratti non convertiti - Prosecuzione di fatto del rapporto - Rinnovazione tacita - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 gennaio 2000, n. 683 (M)</i>	210
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Esposizione di dati e notizie false - Frode - Reato ex legge 898 del 1986 - Carattere sussidiario. <i>Cass. Sez. VI Pen. 28 settembre 1999, n. 11076 (M)</i>	212	Contratti agrari - Conversione dei contratti associativi in affitto - Natura giuridica - Novazione dell'originario rapporto - Esclusione - Mera modificazione contrattuale. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 gennaio 2000, n. 245 (M)</i>	210
BELLEZZE NATURALI		EDILIZIA E URBANISTICA	
Bellezze naturali - Zone sottoposte a vincolo - Interventi in assenza di autorizzazione - Sufficienza ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 <i>sexies</i> della legge n. 431 del 1985 - Esclusione - Idoneità degli stessi ad incidere sull'originario assetto dei luoghi - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 aprile 1999, n. 5304 (M)</i>	212	Edilizia - Disciplina urbanistica - Ambito di operatività - Estensione ad ogni attività interessante, per la sua rilevanza, la conformazione del territorio - Conseguente necessità di concessione urbanistica - Fattispecie: laghetti per campo da golf. <i>Cass. Sez. III Pen. 20 novembre 1998, n. 12002, con nota di A. MASI</i>	202
Bellezze naturali - Interventi senza autorizzazione su beni tutelati in violazione dell'art. 7 legge 1497 del 1939 - Sanzioni di cui all'art. 1 <i>sexies</i> della legge n. 431 del 1985 - Applicabilità - Sussistenza - Regioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 31 marzo 1999, n. 4136 (M)</i>	212	INQUINAMENTO	
CAVE E TORBIERE		Inquinamento - Smaltimento rifiuti - Discarica - Ampliamento - Impugnazione - Comune di territorio contornato - È legittimato - Ragioni. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 25 agosto 1999, n. 765 (M)</i>	213
Cave e torbiere - Affitto di cava - Corrispettivo - Pattuizione in natura con obbligo di prestazione commisurata all'attività estrattiva - Ammissibilità - Conseguenze. <i>Cass. Sez. II Civ. 15 aprile 1999, n. 3750, con nota di R. TRIOLA</i>	194	Inquinamento - Smaltimento rifiuti - Discarica - Scelta del sito - In zona agricola. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 25 agosto 1999, n. 765 (M)</i>	213
CONSORZI		Inquinamento - Smaltimento rifiuti - Discarica - Autorizzazione - Competenza della Giunta regionale. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 25 agosto 1999, n. 765 (M)</i>	213
Consorzi - Di bonifica - Piano di riordino fondiario - Previsione di opere idrauliche e di sistemazione idraulico-agraria - Controversie - Giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. IV 15 luglio 1999, n. 1255 (M)</i>	213	Inquinamento - Smaltimento rifiuti - Discarica - Valutazione di impatto ambientale - Necessità - Dopo il termine di nove mesi dal d.p.r. 12 aprile 1996. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 25 agosto 1999, n. 765 (M)</i>	213

	pag.		pag.
Inquinamento - Smaltimento rifiuti - Discarica - Procedimento di approvazione - Risoluzione del Consiglio regionale - Effetti vincolanti sulla Giunta regionale - Esclusione. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 25 agosto 1999, n. 765 (M)</i>	213	tro l'Inps per conseguire l'indennità di maternità - Contestazione da parte dell'Istituto della legittimità dell'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli - Ammissibilità ai fini della disapplicazione - Litisconsorzio necessario dello Scau - Esclusione - Prova dell'insussistenza del rapporto di lavoro - Onere a carico dell'Inps. <i>Cass. Sez. Lav. 24 giugno 1999, n. 6491 (M)</i>	211
PRELAZIONE E RISCATTO		PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
Prelazione e riscatto - Riscatto - Estinzione del diritto per prescrizione - Diritto al risarcimento del danno nei confronti del proprietario alienante - Configurabilità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 29 settembre 1999, n. 10760, con nota redazionale</i>	181	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari in genere - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Indicazioni e denominazioni - In genere - Pubblicità ingannevole - Art. 13 legge n. 283 del 1962 - Abrogazione da parte del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 ottobre 1998, n. 10410, con nota di E. NAPOLILLO</i>	203
Prelazione e riscatto - Diritto - Qualità di coltivatore diretto - Prova - Con ogni mezzo - Ammissibilità - Comportamento processuale di controparte - Rilevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 10 settembre 1999, n. 9604, con nota redazionale</i>	182	Produzione, commercio e consumo - Vendita di sementi all'imprenditore agricolo - Controlli sulla produzione ed immissione in commercio delle sementi <i>ex lege</i> 1096/1971 - Incidenza sulla validità del contratto - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 15 gennaio 2000, n. 409 (M)</i>	210
Prelazione e riscatto - Prelazione - Fondo concesso separatamente a più coltivatori con diversi rapporti agrari - Affittuario di una porzione indipendente del fondo - Comunicazione da parte del proprietario del prezzo totale del fondo - Insufficienza - Decadenza dal diritto di prelazione dell'affittuario che omette il versamento del prezzo per la sua parte nel termine - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 23 giugno 1999, n. 6402, con nota redazionale</i>	183	PROPRIETÀ	
Prelazione e riscatto - Riscatto da parte dell'affittuario e riscatto da parte del confinante - Diversità per <i>causa petendi</i> . <i>Cass. Sez. III Civ. 28 aprile 1999, n. 4240, con nota di N. RAUSEO</i>	188	Proprietà - Distanze legali - Nelle costruzioni - Criterio della prevenzione (costruzione sul confine o con distacco) - Fondi separati da una striscia di terreno inedificabile di dimensioni inferiori alla distanza prescritta fra le costruzioni - Diritto di prevenzione - Applicabilità - Esclusione - Costruzione di ciascun proprietario sul proprio fondo - Distanza dal confine - Determinazione. <i>Cass. Sez. II Civ. 14 aprile 1999, n. 3506, con nota di R. TRIOLA</i>	186
Prelazione e riscatto - Riscatto - Fondo affittato a più conduttori - Esercizio del riscatto <i>pro quota</i> - Ammissibilità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 aprile 1999, n. 4240, con nota di N. RAUSEO</i>	188	Proprietà - Vendita di un terreno - Riserva del diritto di escavazione e di estrazione dei materiali - Natura giuridica del diritto riservato - Vendita separata del suolo dal sottosuolo. <i>Cass. Sez. II Civ. 15 aprile 1999, n. 3750, con nota di R. TRIOLA</i>	194
PREVIDENZA SOCIALE		SANITÀ PUBBLICA	
Previdenza sociale - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Obbligo assicurativo - Lavoratori autonomi - Limiti di operatività - Discrezionalità del Legislatore. <i>Corte costituzionale 4 febbraio 2000, n. 26, con nota di A. FONTANA</i>	172	Sanità pubblica - Rifiuti - Nozione di deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti - Messa in riserva e deposito preliminare - Normativa comunitaria - Domanda di pronuncia pregiudiziale. <i>Corte di giustizia C.E. - Sez. IV 5 ottobre 1999, in cause riunite C-175/98 e C-177/98, con nota di M. SANTOLOCI</i>	167
Previdenza sociale - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Lavoratori agricoli - Lavoratori autonomi - Prestazioni - Artt. 14, lett. b) d.l. n. 155 del 1993 - Criterio della prevalenza - Contrasto con art. 3 Cost. - Non sussiste. <i>Corte costituzionale 4 febbraio 2000, n. 26, con nota di A. FONTANA</i>	172	Sanità pubblica - Rifiuti - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Da parte del Comune a mezzo discarica - Autorizzazione regionale - Necessità - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. - 29 maggio 1998, n. 6292, con nota di T. PIRONE</i>	206
Previdenza sociale - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Lavoratori agricoli - Lavoratori autonomi - Prestazioni - Artt. 33 legge n. 9 del 1962 e 14, lett. b) d.l. n. 155 del 1993 - Cumulo con servizi da bracciante - Esclusione - Contrasto con art. 3 Cost. - Non sussiste. <i>Corte costituzionale 4 febbraio 2000, n. 26, con nota di A. FONTANA</i>	172	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reati di cui all'art. 24 d.p.r. 203 del 1988 - Permanenza fino al rilascio della autorizzazione - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 febbraio 1999, n. 1918 (M)</i>	212
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Ammissione degli infraquattordicenni al lavoro - Disciplina precedente alla l. 17 ottobre 1967, n. 977 - Contributi previdenziali versati in favore di infraquattordicenne partecipante alla famiglia colonica - Computabilità. <i>Cass. Sez. Lav. 3 novembre 1999, n. 12247, con nota di G. ROSSI</i>	178	SERVITÙ	
Previdenza sociale - Servizio per i contributi agricoli unici - Elenchi - Lavoratrice agricola - Azione con-		Servitù - Passaggio coattivo - Impraticabilità non transitoria ed occasionale dell'accesso alla via pubblica - Equiparabilità all'interclusione del fondo. <i>Cass. Sez. II Civ. 14 gennaio 1999, n. 311, con nota redazionale</i>	196

USI CIVICI		MASSIMARIO	
Usi civici - Commissari regionali - Commissario regionale e giudice ordinario - Controversie sull'accertamento dell'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, la qualità demaniale del suolo o il recupero dei terreni - Giurisdizione del commissario regionale. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 15 ottobre 1999, n. 720 (M)</i>	210	- <i>Giurisprudenza civile</i>	210
Usi civici - Commissari regionali - Competenza - Concessione in affitto, da parte di un Comune, di un terreno soggetto ad uso civico - Controversia sulla legittimità - Alla luce di una disposizione regolamentare comunale emanata ai sensi dell'art. 42, della legge n. 332 del 1928 - Giurisdizione del Commissario regionale - Sussistenza - Giurisdizione dell'Autorità giudiziaria amministrativa - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 23 marzo 1999, n. 181 (M)</i>	211	- <i>Giurisprudenza penale</i>	212
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	213
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	214
		- <i>nazionale</i>	214
		- <i>regionale</i>	215
		LIBRI	
		G. PANASSIDI: La gestione dei rifiuti (<i>M.A. Prosperoni</i>)	215
		L. COSTATO, E. CASADEI e G. SGARBANTI: Diritto agrario e forestale italiano e comunitario (<i>C. Gatta</i>)	216

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
1998			<i>GIUGNO</i>		
	<i>MAGGIO</i>		8 Cass. Sez. III Civ. n. 5613		184
29 Cass. Sez. III Pen. n. 6292		206	23 Cass. Sez. III Civ. n. 6402		183
	<i>OTTOBRE</i>		24 Cass. Sez. Lav. n. 6491 (M)		211
5 Cass. Sez. III Pen. n. 10410		203	<i>LUGLIO</i>		
	<i>NOVEMBRE</i>		1 Corte d'app. Napoli, Sez. spec. agr. n. 1644		208
6 Cass. Sez. Un. Pen. n. 11211		197	6 Cass. Sez. III Pen. n. 8574		199
20 Cass. Sez. III Pen. n. 12002		202	6 Cass. Sez. III Pen. n. 8575		199
			15 Cons. Stato, Sez. IV n. 1255 (M)		213
1999			<i>AGOSTO</i>		
	<i>GENNAIO</i>		25 T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia n. 765 (M)		213
14 Cass. Sez. II Civ. n. 311		196	27 Cass. Sez. III Civ. n. 8991 (M)		211
	<i>FEBBRAIO</i>		<i>SETTEMBRE</i>		
15 Cass. Sez. III Pen. n. 1918 (M)		212	10 Cass. Sez. III Civ. n. 9604		182
	<i>MARZO</i>		28 Cass. Sez. VI Pen. n. 11076 (M)		212
5 Cass. Sez. III Pen. n. 2929 (M)		212	29 Cass. Sez. III Civ. n. 10760		181
23 Cass. Sez. Un. Civ. n. 181 (M)		211	<i>OTTOBRE</i>		
23 T.A.R. Puglia, Sez. Lecce n. 188 (M)		213	5 Corte giustizia CE in cause C-175/98 e C-177/98		167
31 Cass. Sez. III Pen. n. 4136 (M)		212	15 Cass. Sez. Un. Civ. n. 720 (M)		210
	<i>APRILE</i>		<i>NOVEMBRE</i>		
14 Cass. Sez. II Civ. n. 3506		186	3 Cass. Sez. Lav. n. 12247		178
15 Cass. Sez. II Civ. n. 3750		194	10 Corte costituzionale n. 424		176
26 Cass. Sez. III Civ. n. 4154		192	2000		
26 Cass. Sez. III Pen. n. 5304 (M)		212	<i>GENNAIO</i>		
28 Cass. Sez. III Civ. n. 4240		188	11 Cass. Sez. I Civ. n. 197 (M)		210
			12 Cass. Sez. III Civ. n. 245 (M)		210
			15 Cass. Sez. II Civ. n. 409 (M)		210
			21 Cass. Sez. III Civ. n. 683 (M)		210
			<i>FEBBRAIO</i>		
			4 Corte costituzionale n. 26		172

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

Il pensiero di Emilio Romagnoli nella formazione della giurisprudenza (*)

di GIUSEPPE MORSILLO

Ho aderito con entusiasmo all'iniziativa, che qualche mese fa mi era stata proposta da Alberto Germanò, di partecipare con uno scritto a questi *Studi in onore di Emilio Romagnoli*, per il contributo che il nostro illustre Autore ed Amico ha dato all'evoluzione, all'interpretazione ed alla sistemazione scientifica del diritto agrario. Mi pareva, e mi pare tuttora, che una partecipazione corale di tutti coloro che, per un verso o per l'altro hanno avuto a che fare con questa disciplina, fosse un atto dovuto nei confronti di chi come Emilio Romagnoli, ha tracciato un solco profondo in questa materia ed in quelle che a quest'ultima sono in vario modo collegate. E così nell'immediatezza del momento pensai al «contributo» di Emilio Romagnoli alla formazione della giurisprudenza della Corte di cassazione e di quella più importante di merito in materia agraria anche in riferimento alla mia passata esperienza di giudice. Ho infatti conosciuto Emilio Romagnoli quando io ero giovane giudice ed Emilio era giovane ma già apprezzato docente universitario. Poi la mia collaborazione a *Giurisprudenza agraria italiana* ha cementato la nostra antica conoscenza e l'ha trasformata in amicizia.

Nella scelta del mio contributo non avevo però fatto i conti con la profondità del solco che Emilio ha tracciato nella giurisprudenza del nostro Paese, additando soluzioni, proponendo nuovi orizzonti, tracciando vie di sicura interpretazione. E così mi sono trovato per le mani tante di quelle sentenze, di quelle informazioni e di quei riferimenti dottrinali e giurisprudenziali per cui il compito mi è apparso subito più difficile di quanto avessi in un primo momento immaginato. Che fare allora? Ho risolto il problema restringendo la mia analisi ad una decina di sentenze in un periodo di tempo limitato, partendo dal 1991 fino ad oggi. La ricerca certo non sarà esaustiva e, molto probabilmente, trascurerò problemi di indubbio interesse, ma il tempo è limitato e lo spazio è tiranno.

La prima sentenza porta il numero 6336 del 1991: Società agricola Probi contadini contro Società agricola sviluppo. Siamo in Cassazione e ricorrente, tra gli altri, è Emilio Romagnoli. La Società agricola sviluppo aveva acquistato con atto del 1981 alcuni fondi di proprietà del Pio Luogo elemosiniere della misericordia di Bergamo condotti in affitto fin dal 1929 dalla Società agricola Probi contadini. L'acquirente contestava a quest'ultima varie inadempienze e la conveniva innanzi alla Sezione specializzata per far dichiarare la risoluzione del contratto: in via subordinata la cessazione del contratto al 15 novembre 1987 per scadenza del quindicennio di legge *ex art.* 17 legge n. 11 del 1971 e

22 legge 203 del 1982. La Sezione specializzata rigettava la domanda di risoluzione ed accoglieva la subordinata, fissando la scadenza del contratto al 10 novembre 1987 e condannava la convenuta al rilascio dei fondi. La sentenza d'appello confermava la statuizione di primo grado, affermando il principio che il contratto *de quo* era da ritenersi «appartenente alla sfera giuridica della società appellante e non a quella dei soci, singolarmente o unitariamente considerati». Riteneva la Corte del merito che il contratto intercorso tra le parti non poteva qualificarsi di affitto a coltivatore diretto, in quanto la definizione datane sia dall'art. 1647 c.c. sia dalle varie leggi agrarie succedutesi nel tempo (d.l.lgt. n. 157 del 1945, d.l.c.p.s. n. 273 del 1947, legge n. 353 del 1949) facevano inequivoco riferimento ad un affittuario persona fisica che coltivi il fondo con il lavoro proprio e della famiglia (secondo apporti professionali modificati nel tempo) onde non vi era spazio giuridico per estenderla ad un soggetto in forma di società.

Insorgeva Romagnoli che affermava che erroneamente la sentenza impugnata per effetto della ritenuta «semipersonalità giuridica» e «autonomia patrimoniale imperfetta della Società agricola Probi contadini non avesse considerato che, ai fini dell'applicazione al contratto in controversia di normative collegate a determinati requisiti soggettivi propri del titolare del diritto, fosse rilevante esclusivamente la situazione personale dei soci e non già quella della predetta società semplice. In tal modo venivano ignorati decenni di dottrina e giurisprudenza secondo le quali il requisito soggettivo indicato deve ricercarsi in capo al socio-componente quando appaia conduttore di un organismo associativo di qualsiasi genere.

La Suprema Corte, nell'accogliere la tesi di Romagnoli ha preliminarmente fatto giustizia dell'affermazione di una pretesa «semipersonalità giuridica (quale era stata ritenuta dai giudici del secondo grado) osservando che la personalità giuridica o c'è o non c'è, di modo che non può farsi questione di una graduazione della personalità, ponendosi una questione di graduazione solo per quanto attiene all'autonomia patrimoniale. Riteneva peraltro che nel caso di specie la Società agricola Probi contadini appariva come una società di persone sprovvista di personalità giuridica, costituente tuttavia un distinto centro di interessi e quindi di rapporti giuridici dotato di una propria parziale autonomia. In tale fattispecie i soci costituiscono appunto il tipo di fenomenologia giuridica denominata società di persone nel senso che l'attività della società appartiene a ciascuno dei soci in proprio (Cass. 4 giugno 1988, n. 3797). L'art. 1 d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 157 dispone infatti la proroga dei contratti d'affitto stipulati da agricoltori coltivatori diretti, anche se riuniti in associazioni.

Ora, il termine associazione al pari di quello di società, come rilevato da dottrina, è solo un'espressione ellittica per

(*) Il presente scritto è destinato agli «*Studi in onore di Emilio Romagnoli*». Per gentile concessione del Comitato promotore se ne anticipa la pubblicazione in questa Rivista.

indicare il gruppo sociale; se questo gruppo è, come è nelle società e nelle associazioni non riconosciute, una collettività, diritti ed obblighi si puntualizzeranno nei singoli soci. Diversamente da quanto accade per gruppi riconosciuti come persone giuridiche nelle quali gli atti compiuti dai loro rappresentanti avranno effetto direttamente ed esclusivamente nella sfera della persona giuridica. Infatti per le società e le associazioni non riconosciute l'autonomia parziale non modifica la contitolarità delle posizioni sostanziali spettanti ai componenti del gruppo come può desumersi dalle disposizioni dell'art. 2226 c.c. corrispondenti a quelle degli artt. 36 e 38 c.c., disposizioni insufficienti a far ritenere una capacità giuridica del gruppo stessa autonoma e distinta da quelle dei singoli componenti. Nelle forme della società semplice o dell'associazione non riconosciuta - continuava la Corte - può dunque realizzarsi l'esercizio collettivo di un'impresa agricola in cui i vari soci sono coimprenditori e nel caso di terreni presi in affitto si verifica l'affittanza collettiva, fenomeno quest'ultimo sorto verso la fine del secolo scorso in alcune zone della Lombardia, oltre che in Emilia ed in Sicilia e sviluppatosi particolarmente dopo la fine della prima guerra mondiale, tra l'altro proprio per consentire un affitto diretto dei terreni da parte dei contadini coltivatori oltre che per offrire lavoro a braccianti e salariati agricoli. E poiché il d.l. n. 157 del 1945 disponeva la proroga dei contratti agrari di affitto stipulati da coltivatori diretti anche se riuniti in organizzazioni societarie o associative né un'esclusione dalla proroga di tali affittanze è stata effettuata dalle altre disposizioni normative richiamate dalla sentenza impugnata, la Corte, nel cassare la sentenza sottoposta al suo esame, concludeva affermando che i giudici d'appello per risolvere correttamente la vertenza sottoposta al loro esame avrebbero dovuto accertare, sulla scorta degli atti della società, dei contratti d'affitto e delle produzioni e deduzioni delle parti se la finalità della società e dei contratti d'affitto era quella di consentire ai soci l'attività di coltivazione diretta e se in concreto i soci coltivassero direttamente la terra oggetto del contratto ed avessero i requisiti prescritti per poter fruire delle proroghe disposte dalla normativa applicabile alla fattispecie. La sentenza denunciata veniva pertanto cassata per aver negato la qualifica di coltivatore diretto e l'assoggettamento del rapporto al cessato regime di proroga legale, sol perché il contratto d'affitto non era stato stipulato da una persona fisica non potendosi «non riconoscere che più contadini non cessano di essere coltivatori diretti per il solo fatto di essersi organizzati in una forma associativa o societaria o anche in una società cooperativa con personalità giuridica».

La seconda sentenza che ho esaminato è la decisione a Sezioni Unite 3730 del 1992 (in *Dir. e giur. agr.*, 1992, 213, con nota di I. CAPPIELLO). Il ricorso era stato assegnato alle Sezioni Unite per la composizione del contrasto giurisprudenziale insorto in merito al discusso rapporto di pregiudizialità tra l'azione di riscatto promossa dall'affittuario e la successiva controversia instaurata dal terzo acquirente del fondo per la risoluzione o l'adempimento del rapporto agrario. In questa causa Romagnoli sosteneva che il giudice del merito avrebbe dovuto anche d'ufficio sospendere la controversia relativa al pagamento dei canoni, essendo pregiudiziale la lite, pendente tra le stesse parti, relativa all'utile esercizio del riscatto, lite questa iniziata nell'aprile del 1980 anteriormente alla domanda di pagamento dei canoni del luglio 1985.

Le Sezioni Unite, dopo aver ricordato il duplice orientamento giurisprudenziale formatosi, ed aver individuato la *ratio* dell'istituto nell'esigenza di evitare contrasti di giudicati, osservava che la dipendenza di una causa dall'altra ricorreva allorché la definizione della causa indicata come pregiudiziale costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico della definizione della seconda, sempre che di tale antecedente sia stato richiesto l'accertamento

con efficacia di giudicato. Deduceva quindi che l'accertamento di riscatto della proprietà del fondo venduto costituiva l'indispensabile antecedente logico-giuridico della decisione della causa di rilascio dello stesso fondo promossa dall'acquirente sulla base della medesima compravendita in concreto contestata. Osservava, infatti, la Corte che se è vero che il terzo fa valere il titolo di acquisto per dimostrare la sua posizione di nuovo proprietario dell'immobile e di successore del locatore (abilitato all'esercizio dei relativi diritti) l'accertamento della concreta operatività di tale titolo, formante oggetto del giudizio di riscatto, incide direttamente sulla legittimazione e sui presupposti dell'azione di rilascio ed integra quindi quel rapporto di pregiudizialità considerato dall'art. 295 c.p.c.

In concreto il riscatto, quale diritto potestativo con effetti retroattivi, preclude *ab initio* al terzo di acquisire la qualifica di concedente e di esperire i diritti che alla stessa si ricollegano. Correlativamente il riscattante, divenendo proprietario *ex tunc* del fondo, perde contestualmente, per incompatibilità logico-giuridica, la veste di affittuario del fondo e non può essere convenuto e condannato in tale veste. Da qui la conclusione, che costituiva la tesi di Romagnoli, che l'accertamento con efficacia di giudicato della pregressa estinzione del rapporto d'affitto (a favore del riscattante) è pregiudiziale rispetto al giudizio di rilascio del fondo che, presenta, come causa petendi, lo stesso rapporto.

La terza sentenza in esame è quella portante il n. 5942 del 27 maggio 1993. La decisione, che risulta essere stata annotata da M. LIPARI, in *Diritto e giur. agr.*, 1993, 602, ha affermato il principio (sostenuto da Romagnoli) che anche all'affitto di un'azienda agraria, avente ad oggetto la concessione o il conferimento di fondi rustici, ancorché unitariamente considerati (quali i fabbricati rurali e colonici sovrastanti il terreno e le serre in plastica ed in ferro vetro impiantate sull'immobile) e di valore notevolmente superiore a quello dell'immobile, devono essere applicate tutte le norme previste dalla legge 203 del 1982, comprese quelle concernenti la durata legale e la determinazione del canone, poiché la distinzione tra azienda agricola, intesa quale complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa, ed il fondo rustico (*fundus instructus*) assume rilevanza soltanto allo scopo di determinare l'ambito di applicabilità delle disposizioni del codice civile riguardanti l'azienda in generale, restando invece ininfluenti ai fini dell'individuazione della disciplina del rapporto di affitto. Tale disciplina, ispirata dal principio di conversione ed unificazione dei contratti agrari, definitivamente sancito dall'art. 27 della legge 203 attribuisce peso decisivo, piuttosto che al dato specifico, rappresentato dall'appartenenza del singolo rapporto considerato alla categoria dei contratti agrari, alla concreta ricorrenza del solo elemento generico costituito dalla obiettiva inclusione del godimento del fondo rustico tra gli oggetti della prestazione dedotta in contratto.

Ancora un'altra sentenza delle Sezioni Unite che ha visto vittorioso Romagnoli: è la n. 9802 del 1993 (in *Dir. e giur. agr.*, 1994, 496). La Cassazione ha rigettato il ricorso proposto avverso la decisione del Trib. sup. Acque pubbliche n. 33 del 1991 che, in tema di danni da esproprio illegittimo, aveva ritenuto che la cessione di un'azienda agraria comprendente un terreno acquisito da un consorzio di bonifica per effetto dell'irreversibile destinazione dello stesso ad un'opera pubblica, comportasse la cessione dei crediti derivanti dall'abusiva occupazione dell'immobile e dalla perdita della proprietà privata. Ne derivava che il consorzio era obbligato a corrispondere al cessionario dell'azienda il controvalore degli elementi territoriali persi e a reintegrare l'economia dell'azienda nello *status quo ante*. Il consorzio proponeva ricorso, sostenendo che l'azione risarcitoria avrebbe natura strettamente personale e spetterebbe esclusivamente al danneggiato e ai suoi eredi ma non agli acqui-

renti. Le Sezioni Unite, aderendo alla tesi di Romagnoli, hanno confermato la sentenza del Tribunale superiore per cui il carattere non personale dei crediti azionati derivava dalla loro stessa genesi e dalla constatazione che nella loro causa non avevano ruolo le persone dei titolari, oltre alla circostanza della loro inerenza all'azienda e ad un immobile strettamente collegato, inglobandosi nel relativo patrimonio. La cessione dell'azienda ha cioè carattere globale ed unitario e comporta la cessione dei contratti aziendali nonché il trasferimento al cessionario dei debiti e dei crediti relativi, i quali non abbiano carattere personale in ragione dell'unificazione funzionale di tutti gli elementi necessari all'esercizio dell'impresa (Cass. n. 2031 del 1973 e n. 3273 del 1978).

Con la sentenza 9 maggio 1994 n. 4486 (in *Dir. e giur. agr.*, 1994, 405) la Cassazione modificando il proprio precedente orientamento (sent. 20 maggio 1989 n. 2434, *ivi*, 1989, 676) ha stabilito il principio per cui il diritto di ripresa del fondo essendo applicabile solo ai rapporti in corso o in regime di proroga alla data di entrata in vigore della legge 203 e non a quelli sorti successivamente, non può essere esercitato dal concedente dopo che si siano prodotti gli effetti della conversione del contratto in affitto, perché la conversione sostituisce all'originario rapporto associativo un nuovo rapporto commutativo. Si determina cioè l'estinzione del precedente rapporto e il sorgere di un rapporto nuovo strutturalmente e funzionalmente diverso che, avendo la sua genesi in un fatto successivo, non può considerarsi in vigore all'entrata in vigore della legge (nello stesso senso Cass. 19 maggio 1990 n. 4522). Trattasi di una vera e propria novazione oggettiva perché al posto dell'obbligazione originaria si sostituisce una nuova obbligazione. E poiché la legge stabilisce che gli effetti della conversione si verificano di diritto dall'inizio dell'annata agraria successiva alla comunicazione del richiedente, la durata del nuovo contratto di affitto non può che essere quella stabilita dall'art. 1, comma 2 della legge, non essendo applicabile l'art. 2 che testualmente si riferisce ai contratti di affitto in corso o in regime di proroga. Peraltro i contratti di affitto sorti a seguito di conversione a quella data non esistevano, essendosi la novazione verificata dopo l'entrata in vigore della legge. I contratti di affitto convertiti sono perciò contratti nuovi perché non in corso alla data di entrata in vigore della legge, tanto è vero che il legislatore non ha sentito necessità alcuna di regolamentarli. Anche in questa causa la tesi di Romagnoli è stata vincente.

Ancora un'altra sentenza della Cassazione viene adesso in esame: è la decisione 10 giugno 1994 n. 5665, (in *Dir. e giur. agr.*, 1996, 112) che ha visto Romagnoli agire a difesa del resistente. Il ricorrente sosteneva che una sentenza del Tribunale di Civitavecchia avrebbe dichiarato la sua qualità di coltivatore diretto, di modo che una sentenza della Cassazione del 1990 che escludeva tale qualità sarebbe stata in contrasto con quella. Da qui la questione di legittimità costituzionale dell'art. 395 c.p.c. nella parte in cui non prevede la possibilità della revocazione delle sentenze della Corte di cassazione. Il Supremo Collegio ha però rilevato che la sentenza che si pretendeva contraria a quella della quale si chiedeva la revocazione non era utilizzabile nel processo, in quanto trattandosi di pronuncia negativa di competenza non dava luogo ad un giudicato sostanziale e, comunque la questione di legittimità costituzionale proprio sotto l'indicato aspetto non assumeva rilevanza alcuna.

Nella controversia che ha dato origine alla sentenza n. 9620 del 1995 (*ivi*, 1995, 553) Romagnoli ha difeso vittoriosamente il resistente. Tre sono i principi desumibili da questa sentenza della Suprema Corte. Con il primo la Cassazione ha affermato, correttamente, che in caso di morte del mezzadro, la mezzadria si scioglie alla fine dell'annata agraria in corso, salvo che ai sensi dell'art. 49 della legge 203 del 1982, applicabile anche ai giudizi in corso, non vi sia tra gli

eredi persona che abbia esercitato e continui ad esercitare attività agricola in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale. Nel caso di specie, una volta escluso che alcuno degli eredi del mezzadro defunto avesse svolto, in epoca anteriore il decesso del predetto, attività agricola, la conclusione non poteva che essere obbligata. Trova pertanto applicazione l'art. 2158 c.c. per cui la morte del mezzadro comporta lo scioglimento del rapporto, salvo che tra gli eredi del defunto vi sia persona idonea a sostituirlo e gli eredi si accordino per designarlo, circostanza questa esclusa di fatto. Resta solo da puntualizzare che la morte del mezzadro era avvenuta in epoca precedente all'entrata in vigore della legge 203. Quanto alla seconda massima essa è del pari corretta, poiché l'art. 2 della legge 1094 del 1948 è applicabile solo per i contratti in regime di proroga nell'annata agraria 1947-1948, senza alcuna previsione di una proroga indiscriminata di tutti i contratti agrari e, comunque, risultando applicabile nel caso la norma più generale dell'art. 2158 c.c. Corretta peraltro è l'ultima massima che circoscrive l'applicabilità dell'art. 2 legge 203 non a tutti i contratti in essere alla data di entrata in vigore della predetta legge ma solo ai contratti di affitto a coltivatore diretto, con esclusione pertanto di quelli di mezzadria disciplinati in altro modo. (In argomento vedansi la sentenza delle Sez. Un. 28 novembre 1994 n. 10130 pubblicata in *Dir. e giur. agr. ambiente*, 1995, 150, con nota di CANFORA e in dottrina P.P. CARELLI, *La durata dell'affitto a coltivatore diretto secondo l'art. 2 della legge n. 203 del 1982, ibidem*, 1995, 325).

Merita qui menzione anche la sentenza della Sezione specializzata agraria della Corte di Roma, in causa Scacchi c. Arsial. Quest'ultima è stata difesa da Romagnoli. Trattavasi di impugnativa della sentenza del Tribunale di Roma con la quale era stata già rigettata, con ordinanza pretorile, la domanda di affrancazione di un terreno proposta dallo Scacchi. Il fondo era risultato nella disponibilità del disciolto Ente Maremma, onde la Corte ha ritenuto che un preteso istituto del subentro non poteva in alcun modo inquadarsi nell'enfiteusi e non era assoggettabile all'invocato provvedimento di affrancazione di cui alla legge 607 del 1966, essendo invece regolato specificamente dalla legge 230 del 1950 e dalla disciplina generale in tema di vendita con riserva di proprietà.

Ancora una sentenza della Cassazione: 30 luglio 1996 n. 6869; ricorrente assistito da Romagnoli. La Corte ha accolto anche in questo caso la tesi del ricorrente, affermando che in tema di esclusione della conversione del contratto di mezzadria in affitto, la condizione prevista dall'art. 1, lett. a) l. 14 febbraio 1990, n. 29 (consistente nella regolare tenuta della contabilità da parte del concedente) presuppone l'istituzione del libretto colonico ed è soddisfatta esclusivamente dalla sua regolare tenuta, alla stregua di quanto disposto dall'art. 2161 c.c. e dalle norme che ne regolano il contenuto, secondo un obbligo contrattuale cui il concedente è tenuto anche in relazione ai due anni precedenti l'emanazione della l. 3 maggio 1982 n. 203 (ossia dal maggio 1980); la menzionata condizione non può, pertanto, ritenersi soddisfatta dalla tenuta, da parte del mezzadro, di schede mobili sottoscritte, sia pur successivamente raccolte. L'altro principio affermato dalla Cassazione stabilisce che le condizioni che, ai sensi dell'art. 4 della l. 14 febbraio 1990, n. 2, consentono di ritenere adeguato l'apporto del concedente alla direzione dell'impresa, impedendo la conversione cd. automatica (senza il consenso del concedente) del contratto di mezzadria in affitto di fondo rustico, debbono congiuntamente ricorrere (senza che sia vincolante il parere della Regione previsto dall'art. 3 legge cit.) con la conseguenza che anche la mancanza di una sola di esse, escludendo l'adeguatezza dell'apporto, impedisce di riconoscere la presenza della causa ostativa della conversione cd. automatica.

Segue la sentenza della Cassazione 11 settembre 1996 n. 8220, in causa Aredesi c. Eutra, quest'ultima difesa da Romagnoli (in *Dir. e giur. agr.* 1996, 676). Aderendo alla tesi prospettata dal difensore dell'Eutra, la Corte ha affermato che nell'art. 2 della legge 203, il quale dispone che per i contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa e per quelli in regime di proroga la durata è fissa «se il rapporto ha avuto inizio prima dell'annata agraria 1939-1940 o nel corso della medesima ... in dieci anni» e che «la durata prevista ... decorre dall'entrata in vigore della presente legge» la norma deve essere letta come facente riferimento ad un numero di annate agrarie a decorrere dalla prima utile con riferimento alla data di entrata in vigore della nuova legge, cioè dall'11 novembre 1982.

Quanto alla prospettata assenza di adeguata tutela del diritto degli affittuari coltivatori diretti di poter disporre di una adeguata abitazione, la Corte ha rilevato che, data l'assenza di una rituale domanda volta a conseguire i beni della vita che i ricorrenti assumevano essere stati loro negati dall'art. 2 della legge 203, in nessun caso si sarebbe potuto fare applicazione della normativa in questione anche eventualmente emendata dalla Corte costituzionale: l'esame va ora incentrato sulla decisione della III Sezione nei termini chiariti dagli stessi ricorrenti: Cassazione 13 febbraio 1997 n. 1329 (*ivi*, 1998, 36). Anche in questa causa le tesi di Romagnoli hanno avuto il conforto della pronuncia dei supremi giudici. La Corte ha ritenuto in riferimento all'art. 2 lett. a) della legge 203 che con tale norma il legislatore, per ragioni di omogeneità ha inteso ricondurre ad un'unica data convenzionale, in tutto il territorio nazionale, l'inizio dell'annata agraria, abolendo nello stesso tempo le vecchie consuetudini, in base alle quali quello stesso inizio, per tradizioni storiche e in funzione dei diversi indirizzi colturali, aveva decorrenze diverse, sebbene l'uso maggioritario lo facesse coincidere, per l'appunto, con la data sopra indicata. Ne deriva che l'art. 2 e l'art. 39 debbono essere letti in stretta correlazione, nel senso che la collocazione dell'inizio del rapporto, ai fini della durata da dieci a quindici anni dei contratti in corso o prorogati, va operata tenendo conto non più delle consuetudini di volta in volta vigenti nelle singole regioni ma dell'annata agraria quale ora risulta per volontà legislativa, avente inizio dall'11 novembre di ciascun anno solare. Nel caso di specie il rapporto dedotto in giudizio stipulato il 19 marzo 1940 e comunque avente efficacia dal 16 agosto non poteva rientrare, secondo gli usi locali del tempo, nell'annata agraria 1940-1941, bensì nell'annata agraria 1939-1940.

Con la sentenza 8 agosto 1997, n. 7356 (*ivi*, 1998, 162) in causa Roccabruna c. Astorri (questi ultimi difesi da Romagnoli) la Cassazione ha ritenuto che il quesito se, nei rapporti agrari, sia sufficiente a determinare la risoluzione del contratto per inadempimento soltanto il dato obiettivo della sua gravità (ossia la dimensione economica obiettiva della violazione negoziale in sé e per sé considerata) ovvero concorra, come causa efficiente della relativa pronuncia, anche l'elemento soggettivo sotteso all'inadempimento (con riferimento tanto alla posizione del debitore che del creditore) vada risolto nel senso che la peculiarità della materia impone indagini assai più articolate e composite rispetto alle fattispecie di risoluzione contrattuale ordinaria. Ne consegue che la gravità dell'inadempimento non potrà essere dedotta aprioristicamente dalla sola, astratta violazio-

ne dell'obbligazione violata, ma sarà il risultato di una valutazione specifica, che tenga conto di tutte le peculiarità del caso concreto, apprezzate, oltre che in ordine alla vicenda obiettiva in cui si concreta l'inadempimento, anche con riferimento al correlato elemento soggettivo *ex latere ambo partium* (ammettendosi, di conseguenza, la facoltà per il giudice di escludere la risoluzione, oltre che nel caso di inadempimento incolpevole, anche in presenza di violazioni di obblighi essenziali da parte dell'affittuario, quale quello del pagamento del canone, ove risulti in modo non equivoco, che il concedente abbia a tale condotta attribuito una non rilevante importanza, con il suo reiterato comportamento di tolleranza).

Segue la sentenza 8 agosto 1997 n. 7174, in causa Aver-sani c. Belloni (*ivi*, 1998, 27). Anche in questa controversia Romagnoli ha arrecato il suo apporto. La Cassazione con questa pronuncia ha confermato l'interpretazione «politica» circa la natura e gli effetti del contratto associativo convertito in affitto, riportando peraltro quanto già affermato dalle Sez. Un. 28 novembre 1994 n. 10130. Sul delicato problema vi erano già state interessanti osservazioni critiche di Romagnoli, a margine della sentenza delle sezioni semplici 27 novembre 1992 n. 11697, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, 1897, *Sulla novità del contratto di affitto costituito in virtù di conversione*. Per la verità la sentenza sopra riportata delle Sezioni Unite ha suscitato la critica di una parte attenta della dottrina che ha ritenuto che ridurre il problema all'interpretazione di una norma, sia pure fondamentale, qual è quella di cui all'art. 1230 c.c. appare riduttivo e non rispondente all'oggettività giuridica della legislazione speciale italiana.

E veniamo all'ultima sentenza fra quelle che ci si era proposto di ricordare: la decisione è la n. 6147 del 1997, in causa Nicoli c. Bimbati (*ivi*, 1998, 87). La Cassazione ha ritenuto che nell'ipotesi di adesione dell'acquirente del fondo rustico alla domanda di riscatto proposta dall'avente titolo alla prelazione, il versamento del prezzo o la comunicazione del provvedimento di ammissione ad istruttoria della domanda di mutuo agevolato vadano effettuati entro il termine di tre mesi dalla data di comunicazione dell'adesione, atteso che l'articolo unico della legge n. 2 del 1979 recante interpretazione autentica dell'art. 8 della legge 590 del 1965, mentre nel primo comma, attraverso il riferimento alla disciplina relativa al versamento del prezzo (sesto e settimo comma della disposizione interpretata) richiama il termine di tre mesi ivi previsto, fissa nel secondo comma una autonoma disciplina della decorrenza del detto termine, stabilendo che essa abbia inizio dalla comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente (ovvero, in caso di contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto). Anche in tale causa Romagnoli ha apportato il suo pregevolissimo contributo di dottrina ed esperienza.

Ho così esaurito il compito che mi ero proposto all'inizio di questo scritto: lumeggiare, per quanto possibile nei limiti di uno spazio estremamente ristretto, il ruolo di Emilio Romagnoli nella formazione della giurisprudenza italiana in materia agraria. Non so se ci sono riuscito: a me premeva soprattutto evidenziare la fatica diuturna di Romagnoli, oltre che nel campo scientifico anche nell'attività di difensore acuto ed illuminato nelle varie questioni portate al suo esame. Di certo Romagnoli ha lasciato un solco, di non indifferente portata, nell'ambito dottrinale e nella giurisprudenza agraristica dell'ultimo quarantennio. □

Sul «Nuovo ordinamento dei consorzi agrari»

di ALFIO GRASSO

1. Premessa - 2. I consorzi agrari da enti morali a cooperative di tipo particolare ... - 3. ... e da cooperative di tipo particolare a enti cooperativi con spiccata causa mutualistica. - 4. La denominazione di «consorzio agrario provinciale» riservata alle società cooperative regolate dal Capo I della l. 28 ottobre 1999, n. 410. - 5. Gli scopi sociali dei consorzi agrari con riferimento al credito agrario di esercizio erogato «in natura». Critica. - 6. Di alcune modifiche statutarie riferite ai soci ordinari e alla istituzione del «socio sovventore» e delle «azioni di partecipazione cooperativa» - 7. L'inserzione negli statuti sociali delle cosiddette «clausole mutualistiche» ai fini fiscali. - 8. La vigilanza sui consorzi agrari, finalmente affidata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e alle Associazioni di rappresentanza e tutela del Movimento cooperativo per i consorzi ad esse aderenti. - 9. Qualche considerazione sui consorzi agrari in liquidazione coatta amministrativa e l'eventuale revoca dell'esercizio provvisorio.

1. - Pare che finalmente si sia conclusa la tormentata pagina della storia dell'agricoltura italiana, relativa ai consorzi agrari e alla Federconsorzi. E, per vero, dopo quanto è stato scritto, su questi enti economici, da M. Rossi Doria e da E. Rossi (1) e dopo quanto sospetto ha destato il d.d.l. n. 4151 del 15 luglio 1967, presentato dal Governo, intitolato «riconoscimento delle risultanze economiche della gestione di ammasso e di importazione di cereali e di altri prodotti agricoli svolte per conto e nell'interesse dello Stato» (2), l'approvazione del «nuovo ordinamento dei consorzi agrari» (l. 28 ottobre 1999, n. 410), nel suo complesso, qualche dubbio sulle soluzioni accolte rimane ed è più che legittimo. Dubbio, va pure detto, che si legittima non tanto (e non soltanto) per il problema della irrisolta contabilizzazione della gestione degli ammassi, degli aiuti post-bellici e delle importazioni dei prodotti eseguiti per conto e nell'interesse dello Stato, nel periodo che va dal 1946 al 1964, che grave era e grave rimane, al punto di essere stato notato, tra l'altro, che quello che rappresenta «lo scandalo

principale è quello di erogare fondi pubblici a strutture che sono attualmente ancora oggetto di indagine da parte di una Commissione parlamentare d'inchiesta» (3), quanto e soprattutto per l'insieme dei problemi che il «nuovo ordinamento dei consorzi agrari» solleva.

Con il provvedimento legislativo varato si cerca di dare un nuovo assetto ai consorzi agrari e non disperdere, ma di utilizzare al meglio, nell'interesse del settore agricolo, l'esperienza conseguita dalle strutture gestite ed appartenenti ai consorzi agrari. Si tratta, certamente, di esperienze di «un interesse non comune, come storia di esperimenti (poi) finiti con esito negativo» (4). I consorzi agrari e la Federconsorzi per aver condotto una politica dissennata che li ha visti protagonisti delegati a gestire gli interventi pubblici in agricoltura e a perseguire attività agricole, industriali, commerciali, bancarie e finanziarie, in assenza di un rapporto consolidato con il mondo agricolo reale, sono stati travolti da una grave e profonda crisi finanziaria (5), che s'è rivelata fatalmente inesorabile, raggiungendo, ora, il loro epilogo (6).

(1) È il caso di ricordare che gli scritti di M. ROSSI-DORIA, *Rapporto sulla Federconsorzi*, Bari, 1963, e di E. ROSSI, *Viaggio nel feudo di Bonomi*, Roma, 1965, rimangono gli scritti più completi per uno studio approfondito su consorzi agrari e Federconsorzi.

(2) Il disegno di legge n. 4151 del 15 luglio 1967, non risulta essere stato esaminato, tanto era stato lo scalpore che allora aveva destato. Su questo disegno di legge, cfr., A. DE FEÒ, *Sulla esigenza di una profonda riforma dei consorzi agrari e della loro Federazione*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 225.

Sui consorzi agrari e la Federconsorzi, oltre agli scritti di Rossi-Doria, di Rossi e di De Feò, cfr. A. BUZZI, *Il dibattito sui consorzi agrari e la Federconsorzi*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 841; B. CARPINO, *Consorzi agrari*, voce in *Noviss. dig. it., Appendice*, vol. II, Torino, 1980, 480; E. CESQUI, *Riforma dell'AIMA e Federconsorzi*, in *Nuovo dir. agr.*, 1980, 271; F. DE AMBRI CORRIDONI, *Brevi osservazioni sulla natura giuridica dei consorzi agrari provinciali*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 181; R. DE MARZI, *Grano e potere, la Federconsorzi, cento anni di lotta per il dominio nelle campagne*, Bologna, 1987; D. FANO-C. NARDONE, *Gli enti di sviluppo, la Federconsorzi e la cooperazione agricola*, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 218; L. FRANCIOSI, *Il caso Federconsorzi*, in *Il dir. dell'agr.*, 1994, 357; C.A. GRAZIANI, *Consorzi agrari*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. VII, Roma, 1988; S. MANSERVINI, *Natura giuridica dei consorzi agrari e della Federconsorzi*, in *Appendice a L. COSTATO, Compendio di diritto agrario italiano*, Padova, 1989, 521; M.F. RABAGLIETTI, *Sulla natura giuridica dei consorzi agrari*, in *Riv. giur. umbro-abruzzese*, 1955, 7; E. REALI, *Viaggio nei conti della Federconsorzi*, Milano, 1988; ID., *Quale funzione per la Federconsorzi? Cooperativa holding o centro di potere*, in *La questione agraria*, 1989, 36, 83; A. SALTINI, «Federconsorzi: cooperativa holding o impero da salvare», in *Il Mulino*, sett.-ott. 1987; G. SCHIANO DI PEPE, *Una forma impropria di cooperazione: la Federconsorzi*, in *La riforma della legislazione sulle cooperative* a cura di G. Bucci-A. Cerrai, Milano, 1979, 224; G.

SGARBANTI, *Consorzi agrari*, voce in *Digesto IV, Disc. priv. Sez. civ.*, vol. III, Torino, 1988, 474.

(3) Così, P. CESERANI, *Relazione al VI Congresso nazionale Compag*, in *Agri-Giornale del commercio*, 2000, 1, 5.

(4) Testualmente M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 244.

(5) Cfr. E. REALI, *Quale funzione per la Federconsorzi? Cooperativa holding o centro di potere*, cit., 96.

(6) La Federconsorzi, a seguito del concordato preventivo (v. *Relazione del Commissario giudiziale e la sentenza del Tribunale di Roma, Sez. fallimentare del 23 luglio-5 ottobre 1992*, in *Il dir. dell'agr.*, 1993, 449, 475), è stata dichiarata sciolta ai sensi dell'art. 2544 c.c. (art. 5, comma 2°, l. 28 ottobre 1999, n. 410). Quanto ai consorzi agrari - in 49 in stato di liquidazione coatta amministrativa e in 4 in gestione Commissariale governativa (v. *Agrisolet* 1998, n. 8, 1) - l'autorità amministrativa, secondo l'art. 5, comma 4°, legge n. 410, revoca l'autorizzazione all'esercizio provvisorio, salvo che nel frattempo sia stata presentata ed autorizzata a qualunque titolo, cessione di azienda o di ramo di azienda in favore di altro consorzio o di società cooperativa operante nella regione o in una regione confinante (art. 5, comma 4°, legge n. 410). È facile ipotizzare che i consorzi agrari che si trovano in situazione finanziaria grave difficilmente riusciranno a presentare, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 410, un adeguato programma per la sistemazione della situazione debitoria pregressa da cui risultino altresì le disponibilità finanziarie residue, indispensabili per la ripresa dell'attività economica d'impresa, con la conseguenza pericolosa che i consorzi agrari in situazione ordinaria, grazie al diritto di prelazione riconosciuto *ope legis*, si adopereranno per acquistare le strutture dei consorzi non usciti dalle difficoltà finanziarie, dando vita a consorzi interprovinciali di grande dimensione, i quali renderanno difficile la vita a quelle strutture cooperative e consortili che non hanno le caratteristiche dimensionali, economiche e finanziarie dei consorzi agrari.

2. - Prima di accennare alle novità introdotte dalla l. 28 ottobre 1999, n. 410, occorre ripercorrere, per mera sintesi, qualche tappa caratterizzante lo sviluppo dei consorzi agrari. Dopo l'altalenarsi, durante il periodo fascista, di provvedimenti normativi che si caratterizzavano per l'intervento dello Stato nel controllare al massimo l'organizzazione produttiva nazionale al fine soprattutto del suo completo inquadramento nell'ordinamento corporativo (7), con il d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, ai consorzi agrari s'è voluto «obbligatoriamente» sancire il carattere cooperativo, con responsabilità limitata. L'intento sembrava quello di staccare i consorzi agrari da quel ruolo vincolante cui il fascismo li aveva trasformati attribuendogli la qualità di enti morali di natura semipubblica (8), segnando, così, il (ri)nascere di un tipo cooperativo particolare (9). Il provvedimento del 1948, ratificato con l. 17 aprile 1956, n. 561 (10), assegnava ai consorzi agrari uno spazio operativo di intervento: un solo consorzio per ogni provincia, con l'obbligo di associarsi alla Federconsorzi (11); conferiva competenze riguardanti settori di attività propri della politica agricola nazionale: operazioni di ammasso, attività di studio e di ricerca, acquisto e vendita di prodotti industriali necessari all'agricoltura, trasporti e commercializzazione dei prodotti agricoli, erogazione del credito agrario di esercizio, che portarono consorzi agrari e Federconsorzi a trasbordare, occupando funzioni pubbliche velate da una anomala forma giuridica di natura privatistica (12).

Dei consorzi agrari potevano essere soci sia le persone fisiche che le persone giuridiche che esercitavano, ai sensi dell'art. 2135 c.c., una impresa agricola di qualsiasi dimensione e a titolo di proprietari, enfiteuti, affittuari, mezzadri e coloni (art. 7). Lo statuto dei consorzi agrari, che faceva parte integrante del d.lgs. n. 1235, non accennava alla mutualità e non si raccordava con i principi generali cooperativi, fissati dal codice civile e dalle leggi speciali (i consorzi agrari, infatti, erano soggetti alla vigilanza del Ministero dell'agricoltura, anziché a quella del Ministero del lavoro e si sottraevano ai controlli predisposti per i bilanci pubblici, nonostante svolgessero funzioni pubbliche); inoltre, lo statuto lasciava la nomina dei direttori alla Federconsorzi che li sceglieva da un apposito ruolo dei dirigenti consortili (art. 11).

Tutto ciò non ha creato le premesse per guardare il ruolo dei consorzi agrari in modo diverso, i quali com'è noto via via che andarono svolgendo la loro attività non hanno mai assunto quel carattere cooperativistico, che si volle ad essi assegnare con il d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

3. - Con la l. 28 ottobre 1999, n. 410, pare che il legislatore abbia restituito i consorzi agrari all'ordinamento che li aveva visti nascere. È questo quello che emerge dall'art. 1 della legge *de qua*, infatti, «i consorzi agrari sono società cooperative a responsabilità limitata e sono regolati dagli

artt. 2514 e seguenti del codice civile, nonché dalle leggi speciali in materia di società cooperative e dalle disposizioni della presente legge». Aggiunge il comma 2° del medesimo articolo che «è abrogato il d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, ratificato dalla l. 17 aprile 1956, n. 561». Sembra che il legislatore, in una situazione politica alquanto diversa, con la disposizione in esame ricalca con la stessa enfasi l'espressione già utilizzata nel 1948, allorquando, nel tentativo (fallito) di imprimere una riforma, ha sancito che «i consorzi agrari (...) sono società cooperative a responsabilità limitata, regolate dal (d.lgs. n. 1235) e per quanto non è ivi previsto dalle norme dettate negli artt. 2514 e seguenti del titolo VI del libro V del codice civile».

Da una comparazione delle due disposizioni la natura cooperativa è imposta *ope legis*. Dal che è lecito chiedersi la ragione del perché è stato necessario che il legislatore intervenisse una seconda volta per sancire il carattere cooperativo dei consorzi agrari. A nessuno sfugge che quando nell'immediato dopoguerra si è tentato di restituire i consorzi agrari all'ordinamento consortile della primitiva struttura, mediante una riforma fondata sull'autonomia privata, che riconsegnasse i consorzi agrari agli agricoltori, è stato attuato, invece, un disegno politico-legislativo, il quale più che offrire all'Amministrazione pubblica dell'agricoltura una serie di controlli sul sistema consortile, che già allora presentava una complessità di problemi che si intrecciavano, tra l'altro, con compiti di natura istituzionale, ne ha fatto un centro di potere e una struttura verticistica che funzionava e ragionava come ente pubblico al riparo dalle intemperie del mercato (13). Certo, la situazione è ora notevolmente mutata, le commesse pubbliche (ammassi, ecc.) sono solo un ricordo del passato oscuro della storia delle istituzioni agrarie del dopoguerra, per cui le preoccupazioni che si radicarono nella vigenza del d.lgs. n. 1235 non dovrebbero più sussistere. Tuttavia, sorge il dubbio che modificati gli statuti consortili e adempiute le prescrizioni di legge, i consorzi agrari *in bonis* dimentichino di essere strutture cooperative, mentre quelli traballanti, destinati ad essere liquidati, soccomberebbero, svendendo le loro strutture e attrezzature, nonostante l'opera di risanamento dello Stato. Quel che si auspica è che i consorzi di certa dimensione, economicamente e finanziariamente forti, non dimenticassero di essere strumenti sì economici ma anche strumenti di partecipazione democratica, capaci di garantire, nell'interesse generale, l'osservanza delle fondamentali regole della cooperazione, al fine di neutralizzare, con la partecipazione effettiva dei soci e l'occhio «vigile» delle organizzazioni professionali dei produttori (14), tendenze devianti rispetto a quelli che sono gli scopi cui ora sono chiamate le rivitalizzate strutture consortili.

Per l'art. 1 della l. 28 ottobre 1999, n. 410, dunque, i consorzi agrari sono società cooperative alle quali si applicano le disposizioni del codice civile e delle leggi speciali

(7) Il processo di «snaturamento» dei consorzi agrari e della Federconsorzi è iniziato nel 1926 con la sostituzione dei dirigenti (v. r.d.l. 30 dicembre 1926, n. 2288) che erano stati eletti dalla base consortile e con la compressione delle strutture consortili sul presupposto ambiguo della crisi dell'agricoltura e dell'indebitamento conseguente degli agricoltori e dei consorzi agrari. L'istituzione dell'Ente finanziatore dei consorzi agrari (l. 30 maggio 1932, n. 752) ne è il presupposto di quel processo che fu portato a termine con il r.d.l. 5 settembre 1938, n. 1593, conv. nella l. 2 febbraio 1939, n. 159, il quale trasformava i consorzi agrari e la Federconsorzi o gli enti cooperativi che acquistavano, trasformavano e vendevano prodotti utili all'agricoltura, da società commerciali per assumere quella, mediante fusioni obbligatorie con altri enti, di consorzi agrari provinciali, quali «enti morali». L'azione di snaturamento è stata completata con la l. 18 maggio 1942, n. 556, che costituì, per settori produttivi nazionali gli enti economici dell'agricoltura, inquadrando, definitivamente, i consorzi agrari nell'ambito del sistema corporativo dello Stato fascista. (Su questi aspetti cfr. M. ROSSIDORIA, *op. cit.*, 57).

(8) Cfr. G. BONFANTE, *La legislazione cooperativa. Evoluzione e problemi*, Milano, 1984, 169.

(9) ANCORA G. BONFANTE, *loc. cit.*; nonché R. PEREZ, *Vicende organizzative dell'amministrazione dell'agricoltura italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, 218.

(10) Sui retroscena dei ritardi tra emanazione del d.lgs. n. 1235 del 1948 e la ratifica dello stesso in l. 17 aprile 1956, n. 561, v. M. ROSSIDORIA, *op. cit.*, 58.

(11) Cfr. artt. 6 e 7, comma 2°, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

(12) R. PEREZ, *op. cit.*, 219.

(13) R. PEREZ, *op. cit.*, 220; E. REALI, *Quale funzione per la Federconsorzi?*, *cit.*, 96.

(14) Tra le organizzazioni professionali: Coldiretti, Confagricoltura e Cia, è stata costituita una *holding* dei consorzi agrari: la Soconagri, con il compito di riordinarli, ai fini della razionalizzazione di un sistema di servizi in agricoltura. (Cfr. R. IOTTI, *Consorzi agrari, riforma alla svolta*, in *Agrisoletto*, 1998, 8, 2).

in materia di società cooperative. A questi enti, si applicano le regole, con qualche specifica puntualizzazione di cui si dirà oltre, che riguardano: la denominazione, la sede e la durata della società; l'oggetto (scopo) sociale perseguito; la responsabilità del socio in relazione alla sua partecipazione azionaria; il limite minimo e massimo della partecipazione azionaria e del diritto di voto dei soci nelle assemblee; le condizioni per l'ammissione a socio e per l'eventuale recesso od esclusione; le modalità di convocazione dell'assemblea (ordinaria e straordinaria) dei soci; la nomina, il numero e la durata in carica degli amministratori, dei sindaci e dei probiviri; il bilancio di esercizio, la ripartizione e la destinazione degli utili di gestione; lo scioglimento, la liquidazione, la fusione e la trasformazione della società; la vigilanza; nonché l'ammissione di soci sovventori e la emissione di (obbligazioni) azioni di partecipazione cooperativa (artt. 4 e 5 l. 31 gennaio 1992, n. 59) e di eventuali altri titoli obbligazionari.

Queste regole si applicano *ope legis* ai consorzi agrari che, tuttavia, devono essere recepite nei rispettivi statuti in uno alle disposizioni della legge n. 410, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

Quanto appena notato non ci esime dal fare qualche considerazione. L'art. 1 della legge *de qua* – ma l'osservazione aveva anche una sua valenza nella vigenza dell'abrogato ordinamento – specifica che i consorzi agrari «sono regolati dagli artt. 2514 e seguenti del cod. civ.», come se le disposizioni in materia di impresa cooperativa iniziassero dal predetto articolo quando è notorio che esse iniziano con l'art. 2511. Ora, andando a ritroso nel nostro argomentare, il mancato richiamo dell'art. 2513, a seguito della definizione del tipo di responsabilità del socio che è limitata alla sua partecipazione azionaria (15), trova una sua giustificazione; non trova affatto una giustificazione il mancato richiamo dell'art. 2511 (16) che fonda le premesse per la individuazione dell'impresa con scopo mutualistico, che può costituirsi in società cooperativa. Il mancato richiamo della norma *de qua* potrebbe dare adito per ritenere che i consorzi agrari, anche se qualificati società cooperative, non sarebbero imprese con scopo mutualistico.

Ci sembra, invece, che il mancato richiamo debba essere inteso come superamento dell'uso ambiguo cui si presta l'aggettivo «mutualistico» posto nell'art. 2511, tanto con riferimento all'ammissibilità di imprese aventi scopo mutualistico, ma non costituite in forma di società cooperativa, quanto in relazione all'art. 2536 (soprattutto nel testo novellato) che dà senso e contenuto diversi del concetto di mutualità, il quale si proietta verso orizzonti non circoscrivibili alla cosiddetta «gestione di servizio» (17) o alla «reciprocità di prestazioni» (18). Certo, non è il caso dei consorzi agrari, i

quali, anche nella vigenza dell'abrogato ordinamento conservarono la forma di società cooperativa (19) e in qualche misura si ispiravano ai principi dell'art. 2536 (20). Non solo, ma il mancato richiamo dell'art. 2511 è da ritenere «circo- stanza del tutto irrilevante» (21) per il sol fatto che, per l'art. 2515, comma 2°, «l'indicazione di cooperativa non può essere usata da società che non hanno scopo mutualistico» ed in particolare perché lo scopo mutualistico, visto come «gestione di servizio», che si esterna in una attività prevalentemente interna con i soci (22), urterebbe con la prospettiva assegnata ai consorzi agrari dalla l. 28 ottobre 1999, n. 410, che ha una portata più vasta, non limitata ai soci (art. 2), ma destinata a «contribuire all'innovazione ed al miglioramento della produzione agricola, nonché alla predisposizione e gestione di servizi utili all'agricoltura», investendo, così, la più ampia collettività di cui si compone la società rurale.

4. - Quanto alla denominazione di consorzio agrario, l'art. 3 della legge n. 410, specifica che la denominazione, seguita dalla specificazione territoriale, che deve essere almeno provinciale (23), è riservata esclusivamente alle società cooperative disciplinate dalla legge *de qua* (24), «iscritte nel registro prefettizio di cui all'art. 13 del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577 e successive modificazioni». L'assegnazione di uno spazio territoriale operativo dei consorzi, così ampio, che deve essere almeno provinciale, si giustifica con la necessità di accoppiare (fondere) più strutture consortili, travalicando anche i confini amministrativi provinciali, nel rispetto del dettato della legge sul nuovo ordinamento dei consorzi agrari, il cui riordino è considerato condizione decisiva per il superamento dello stato di crisi di cui sono stati investiti, nell'intento di giungere a nuove strutture consortili dotate di adeguate dimensioni economico-finanziarie.

Nella vigenza dell'abrogato ordinamento si ritenne che la definizione normativa di «società cooperativa a responsabilità limitata» fosse in contrasto con la denominazione di «consorzio». Forse allora un legittimo dubbio poteva sussistere, nella considerazione che i consorzi agrari erano assoggettati ad una disciplina che delineava uno schema legale del tutto difforme da quello delle società cooperative, al cui schema legale si faceva riferimento solo *de residuo*.

Con il nuovo ordinamento siffatto contrasto non dovrebbe più porsi, non foss'altro perché esso, al riguardo, ci dà, a nostro vedere, un appiglio definitorio non trascurabile. I consorzi agrari, qualificati società cooperative, infatti, se vogliono utilizzare tale denominazione – e vogliono godere delle agevolazioni di legge – devono essere iscritti nel registro prefetti-

(15) Cfr. art. 1, l. 28 ottobre 1999, n. 410.

(16) Si è ommesso, nel testo, ogni riferimento all'art. 2512, trattandosi di enti imprenditoriali di natura pubblica (es. enti pubblici di previdenza) non costituiti in forma societaria. Sul punto A. BRUNETTI, *Trattato di diritto delle società*, vol. III, Milano, 1950, 335 ss., il quale allarga la cerchia dei possibili enti inquadrabili nella sfera dell'art. 2512, fino a comprendervi le associazioni riconosciute e non, i consorzi di cooperativa per appalti pubblici, ma anche i consorzi agrari provinciali disciplinati dalla l. 2 febbraio 1939, n. 159, ecc. Ritiene che oltre gli enti mutualistici costituiti spontaneamente, vi sono enti costituiti forzatamente (A. BASSI, *Delle cooperative e delle mutue assicuratrici*, in *Il codice civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1988, 241), per il quale vi farebbero parte anche le cooperative (forzatamente costituite) tra gli assegnatari di terre della riforma fondiaria.

Sull'art. 2512, inoltre, cfr. P. VERRUCOLI, *La società cooperativa*, Milano, 1958, 96; F. SCORDINO, *La società cooperativa*, Napoli, 1970, 77; B. CARBONI, *Le imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, vol. 17, t. III, Torino, 1984, 423. Ma ogni riferimento all'art. 2512 si ritiene di ometterlo anche nella considerazione che questi enti, in ordine alla vigilanza, sono stati assoggettati alla disciplina riguardante la generalità delle cooperative di cui al d.l.c.p.s. 14 dicembre

1947, n. 1577 (v. artt. 15, comma 7°, 18, comma 6°, 19 e 21, commi 5 e 7, l. 31 gennaio 1992, n. 59), sottraendoli, così, alle regole delle leggi speciali.

(17) Cfr. G. OPPO, *L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Riv. dir. civ.*, 1959, I, 369, ora in *Scritti giuridici*, vol. II, *Diritto delle società*, Padova, 1992, 494.

(18) È il caso di notare come gli orientamenti dottrinari relativi alla definizione dello scopo mutualistico sono i più diversi. Riteniamo giusto, come ha sottolineato V. BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna, 1997, 106, che, «ripercorrere l'intera vicenda dottrina che ha riguardato lo scopo mutualistico non appare, oggi né utile, né necessario, dato che riguarderebbe soltanto l'aspetto ontologico della vicenda».

(19) V. art. 1, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

(20) V. art. 34, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

(21) Così A. BASSI, *op. cit.*, 321, nella vigenza dell'abrogato ordinamento sui consorzi agrari.

(22) Si v. le considerazioni di A. BASSI, *op. cit.*, 58.

(23) Per l'art. 6 del d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, i consorzi agrari svolgevano la loro attività nell'ambito della provincia e potevano avere sede in località diversa del capoluogo. Essi potevano fondersi in modo da costituire consorzi interprovinciali.

(24) Cfr. anche art. 4, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

zio di cui all'art. 13 del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577 (25) che a seguito della modifica apportata dall'art. 6 della l. 17 febbraio 1971, n. 127, riserva l'iscrizione nel detto registro *solo* alle società cooperative ammissibili ai pubblici appalti e alle società cooperative legalmente costituite, qualunque sia la loro attività, che siano soggette alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Inoltre, pur a volere assimilare i consorzi agrari ai consorzi (cooperativi) per il coordinamento della produzione e degli scambi, previsti dall'art. 27-ter del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, ad essi v'è di ostacolo l'art. 3 del nuovo ordinamento dei consorzi agrari. Detti consorzi, infatti, sono regolati dagli artt. 2602 e seguenti, ma per essi non è prevista l'iscrizione nel registro prefettizio e nello schedario generale della cooperazione (26). Come si vede dalla vigente normativa non ci sono elementi tali per considerare i consorzi agrari, pur nella terminologia utilizzata, «consorzi» in senso tecnico, di cui all'art. 2602 c.c.

Ora, se è vero che la normativa definisce i consorzi agrari società cooperative è anche vero che in tema di definizioni, può opporsi il principio che compito del legislatore è quello di *imperare* e non quello di *docere*, nel senso che le definizioni legislative non vincolano l'interprete. Tuttavia, non può dubitarsi che i consorzi agrari, storicamente, sono società cooperative costituite da un'ampia partecipazione a base personale, che hanno come soci (prevalentemente) non imprese o rappresentanze di imprese agricole, ma proprietari, usufruttuari, affittuari conduttori ed anche proprietari, affittuari, imprenditori agricoli a titolo principale e coltivatori diretti, mezzadri, coloni (27), nonché proprietari che, pur non esercitando l'impresa agricola, compiano a proprie spese opere di manutenzione e di miglioramento del fondo (28). Di conseguenza, un parallelo consorzi agrari-consorzi ex art. 2602 c.c. non può stabilirsi, neanche facendo ricorso all'art. 2615-ter, il quale prevede la possibile costituzione di società consortili, anche in forma cooperativa (29), in quanto non realizza il risultato economico tipico di cui all'art. 2247 c.c. Il contratto di consorzio (art. 2602), vale ricordare, è diverso dal contratto di società cooperativa non foss'altro perché la causa non è lo svolgimento di una attività economica propria, allo scopo di dividerne gli utili fra i soci, ma di coordinamento dell'attività dei consorziati che sono esclusivamente imprese (30). Ed infatti, la partecipazione al consorzio presuppone un vantaggio economico per i soci (imprese), per i quali il consorzio diventa lo strumento per conseguire tale vantaggio; esso non pone in essere un'impresa, atta a produrre un lucro, anche se in tale funzione persegue un vantaggio economico di tipo mutualistico (31), mediante elementi strutturali che presentano peculiarità proprie rispetto a quelle delle società cooperative.

A sostegno della tesi consorzio agrario-consorzio in senso tecnico non vi soccorrono neanche gli scopi sociali fissati

dalla legge n. 410. «Contribuire all'innovazione ed al miglioramento della produzione agricola, nonché alla predisposizione e gestione di servizi utili all'agricoltura» (art. 2, comma 1°) è una dizione alquanto generica che richiede ulteriori specificazioni, peraltro rimesse alla volontà negoziale dei soci, che non si raccorda con l'enunciato della «organizzazione comune per la disciplina e per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese», su cui si imperna l'obiettivo perseguito dall'art. 2602 c.c., il quale esprime solo una modalità di esecuzione del contratto, diretta alla disciplina della condotta imprenditoriale dei consorziati. Anzi, sul punto, può trarsi argomento per concludere che la «gestione di servizi utili» cui sono chiamati a svolgere i consorzi agrari, pur se inserita in un contesto di tanta genericità ed indefinibilità, da un lato convalida (e consolida) la tesi che la mutualità cooperativa si afferma come fenomeno sociologico di categoria (32), rafforzando la tendenza del perseguimento di un interesse generale che travolge l'interesse meramente egoistico (33) e, dall'altro conferma che i consorzi agrari, soggetti dotati di autonomia patrimoniale, sono abilitati, *ope legis*, a compiere direttamente a favore dei soci attività come il credito agrario e le operazioni di ammasso volontario dei prodotti agricoli (comma 2°), conferiti dai soci nelle strutture (cooperativa) consortili, che sono certamente attività «di gestione di servizi», svolte in un rapporto di reciprocità.

5. - Secondo quanto previsto dall'art. 5 della l. 28 ottobre 1999, n. 410, le disposizioni di detta legge devono essere recepite dagli statuti dei consorzi agrari, con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni delle assemblee ordinarie (34), entro il 12 novembre 2000. Di regola le modifiche statutarie sono atti di straordinaria amministrazione e, pertanto, sono oggetto di deliberazione di assemblea straordinaria. Tale principio è stato derogato, consentendo un *iter* più spedito, potendosi approfittare della convocazione dell'assemblea annuale di bilancio. Tra le norme statutarie da adeguare, che sono numerose (35), rivestono, tra le altre, particolare importanza quelle relative agli scopi sociali, da coordinare con le previsioni di cui all'art. 2 della legge *de qua*.

Riteniamo che le generiche indicazioni di cui al comma 1° dell'art. 2 consentano di mantenere ferme alcune attività o «gestione di servizi» che i consorzi agrari svolgevano prima della vigente normativa. Qualche considerazione, invece, occorre farla sul comma 2° del medesimo articolo. I consorzi agrari, dunque, oltre a quanto indicato nel comma 1°, possono «compiere operazioni di credito agrario di esercizio in natura, ai sensi dell'art. 153 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, nonché anticipazioni ai produttori in caso di conferimento di prodotti agricoli all'ammasso volontario, e possono partecipare a società i cui scopi interessino l'attività consortile o promuover-

(25) Vale ricordare che nella vigenza dell'abrogato ordinamento alcuni consorzi agrari chiesero ai prefetti l'iscrizione nel registro prefettizio di cui all'art. 13, d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, che gliela negarono per ottenerla in sede giurisdizionale. Cfr. Cons. giust. amm. Reg. Siciliana, 17 giugno 1977 e Tar Puglia 22 febbraio 1977, in *Nuovo dir. agr.*, 1978, 271, con nota adesiva di F. DE AMBRI CORRISONI, *Brevi osservazioni sulla natura dei consorzi agrari provinciali*.

(26) Cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *Mutualità cooperativa e mutualità consortile*, in *La riforma della legislazione sulle cooperative* a cura di G. Bucci-A. Cerrai, Milano, 1979, 286.

(27) M.F. RABAGLIETTI, *op. cit.*, 11.

(28) V. art. 7, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

(29) Secondo G. OPPO, *op. cit.*, 396, società cooperativa e consorzio sarebbero caratterizzati da «mutualità», intesa come «godimento diretto, da parte dei singoli di un vantaggio procurato dall'organizzazione comune» nell'esercizio dell'impresa. In tal senso M.S. SPOLIDORO, *Le società consortili*, Milano, 1984, 99, il quale precisa che non potranno «costituirsi in forma cooperativa i consorzi che non svolgono attività economica e quelli che, pur svolgendo attività economiche, lo fanno in forma non imprenditoriale».

(30) Cfr. G. MARASÀ, *Le società «senza scopo di lucro»*, Milano, 1984, 303, secondo il quale non è consentito l'accesso al consorzio a soggetti non imprenditori «essendo tale possibilità inesorabilmente preclusa dall'art. 2602 c.c.».

(31) G. MARASÀ, *op. cit.*, 301.

(32) P. VERRUCOLI, *op. cit.*; ID., *Lo sviluppo della legislazione cooperativa italiana e le sue prospettive di riforma*, in *La riforma della legislazione sulle cooperative*, cit., 13-15.

(33) Basta tener presente la l. 8 novembre 1991, n. 381, sulla disciplina delle cooperative sociali, nonché l'art. 11 della l. 31 gennaio 1992, n. 59 che istituisce i fondi mutualistici.

(34) L'assemblea ordinaria dei soci dei consorzi agrari è valida, in prima convocazione, con la presenza di un terzo dei soci e, in seconda convocazione, qualunque sia il numero dei presenti; essa delibera a maggioranza di voti dei soci presenti (art. 20, commi 2° e 4°, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, art. 18, commi 1° e 3°, dello Statuto).

(35) Le modifiche interessano tutti gli articoli degli statuti, anzi alcuni di essi dovranno ritenersi espressamente abrogati, essendo che riguardano la Federconsorzi, la quale, a seguito del concordato preventivo con i creditori, è stata dichiarata sciolta con art. 5, comma 2°, legge n. 410.

ne la costituzione» (comma 2°). Quello che ci sembra rilevante, oggetto delle nostre considerazioni, non è tanto il conferimento dei prodotti agricoli alle strutture consortili o la partecipazione a società che possano interessare l'attività consortile, quanto la possibilità, (ri)affidata ai consorzi agrari, di compiere operazioni di credito agrario di esercizio in natura. Il legislatore, con questa disposizione, continua ad adottare due pesi e due misure, attribuendo ai consorzi agrari un privilegio che nega ad altre strutture cooperative agricole non meno rilevanti in dimensione territoriale, economica e finanziaria.

Ma prima di andare oltre occorre fare un riferimento al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (36). L'art. 43 del detto testo unico, che dà la nozione di credito agrario, stabilisce che il finanziamento destinato alle attività agricole e zootecniche, nonché alle attività connesse o collaterali, è erogato dalle banche. Sono le banche, ossia le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria, ad erogare il credito; ed infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 2°, della legge bancaria e creditizia, «l'esercizio della attività bancaria è riservato alle banche». Non solo, ma per l'art. 28, comma 1°, della legge bancaria, la previsione normativa, con riferimento alle società cooperative, va nel senso che «l'esercizio dell'attività bancaria da parte di società cooperative è riservato alle banche popolari e alle banche di credito cooperativo, disciplinate dalle sezioni I e II del capo V», rubricato «Banche cooperative» (37), con esclusione di ogni altro tipo di cooperativa. Dispone, quindi, che i consorzi agrari possano erogare il credito agrario di esercizio, seppure «in natura», ha significato introdurre una deroga alla legge bancaria e creditizia discutibile. Vero è che tra le «disposizioni transitorie e finali» ci sono norme deroganti (art. 153, comma 2°) che consentano ancora agli «enti non bancari abilitati a effettuare operazioni di credito agrario (e continuare) a esercitarlo con le limitazioni previste nei rispetti provvedimenti autorizzativi», ma è anche vero che tale deroga non potrebbe non essere vista che come soluzione temporanea di situazioni esistenti, destinate ad esaurirsi con l'esaurirsi delle fattispecie concrete dalla norma derogata contemplate, e ciò al fine di evitare che un brusco mutamento di regole possa creare problemi di *vacatio legis* (38).

Gli «enti non bancari», cui fa riferimento l'art. 153 sono quelli indicati dall'art. 13, comma 2°, della l. 5 luglio 1928, n. 1760, tra i quali (39), appunto, hanno assunto in passato (ed è presumibile assumeranno in futuro), una posizione di particolare rilievo i consorzi agrari. Questi enti «non bancari», che sono stati vere remore nel processo di riforma del credito agrario, com'è noto, sono stati autorizzati a compiere «direttamente o come intermediari operazioni di credito agrario di esercizio in natura, nonché di anticipazioni ai produttori in caso di conferimento all'ammasso volontario dei prodotti e di

utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei prodotti medesimi» (40). Ai consorzi agrari, per quanto attiene le operazioni di credito agrario di esercizio in natura (vendita dei mezzi tecnici agli agricoltori) e le relative garanzie, escluse le anticipazioni sui prodotti agricoli conferiti all'ammasso volontario (41), si applicavano (e si applicano ancora) le disposizioni della legge n. 1760; infatti, per il richiamo dell'art. 34 del regolamento di attuazione della legge appena citata, i provvedimenti autorizzativi all'erogazione del credito estendevano ai consorzi agrari lo sconto della cambiale agraria, il godimento del privilegio legale, dei benefici fiscali e delle procedure esecutive previsti dalla legge n. 1760 e del relativo regolamento di attuazione (42).

Si è detto che i consorzi agrari «possono» compiere operazioni di credito agrario di esercizio in natura, ai sensi dell'art. 153 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385. Di conseguenza le norme di cui agli artt. 43, 44 e 45 della legge bancaria e creditizia sono applicabili anche ai consorzi agrari. Riteniamo che il richiamo all'art. 153 non solo rende valide le autorizzazioni all'erogazione del credito agrario di esercizio in natura che i consorzi avevano ottenuto nella vigenza della pregressa normativa, ma conservano, entro i limiti originari delle autorizzazioni e nel rispetto delle norme della legge bancaria (43), ancora le prerogative e i vincoli di cui agli artt. 32, 33 e 34 del regolamento di attuazione dell'abrogato ordinamento del credito agrario (44). Per i consorzi agrari che eventualmente detta autorizzazione non avessero ottenuta potranno ora ottenerla.

Ferma restando l'opportunità dell'utilizzazione della esperienza acquisita dai consorzi agrari, sembra che il legislatore più che scegliere una politica del credito all'agricoltura, adeguata al dibattito di questi ultimi anni, che va oltre il finanziamento della mera coltivazione del fondo agricolo, nell'intento di affrontare, seppure per connessione, il complesso dei problemi del settore agro-alimentare, sia rimasto ancorato a considerare nel modo tradizionale il settore primario dell'economia, quando è risaputo che la conduzione del fondo in quanto tale non è più l'attività dominante lo scenario economico-agrario. Ora, riconsentire, nel senso che i consorzi agrari «possano» esercitare il credito agrario con operazioni finanziarie «in natura», è come relegare l'impresa agricola ai margini dello sviluppo economico ed è anche come un ripensamento rispetto all'art. 43 della legge bancaria che guarda all'impresa agraria nell'ottica del processo di globalizzazione del mercato (45).

6. - Gli statuti dei consorzi vanno poi modificati in modo da garantire il principio della porta aperta. Il carattere personale della partecipazione del socio deve essere prevalente e costituire l'essenza per la democraticità della struttura consortile. Quanto alla individuazione soggettiva dei soci, in linea di massima, il contenuto cui si sostanzia l'art. 5 dello statuto dei

ed artigiane, ora regolati dalla legge bancaria, residuano i consorzi agrari, le associazioni agrarie, regolarmente costituite, e l'opera nazionale combattenti. Tra gli enti residuanti quelli che hanno avuto modo di svolgere un ruolo dominante sono stati i consorzi agrari. Sulla generalità degli enti «non bancari», cfr. S. PACI, *Il credito agrario*, Milano, 1977, 28; G. MUZZIOLI, *Banche e agricoltura*, Bologna, 1983; F. CAPRIGLIONE, *Casse comunali di credito agrario e cooperazione di credito*, in *Riv. Coop.*, 1985, 25, 9.

(40) Così, art. 2, comma 1°, n. 5, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235.

(41) Per le anticipazioni sui prodotti agricoli conferiti all'ammasso volontario che non erano assistiti da garanzia, il legislatore vi ha provveduto con l. 10 luglio 1951, n. 541 (art. 7), estendendo ad esse il privilegio legale, il quale segue quelli previsti dall'art. 2778, n. 2, c. c.

(42) Cfr. A. GRASSO, *Il sistema delle garanzie nell'art. 44 della legge bancaria come modificato dal d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342*, in questa Riv., 2000, 5.

(43) A. JANNARELLI, *op. cit.*, 503, nt. 17.

(44) G.L. TREQUATRINI, *Commento art. 153. Disposizioni relative a particolari operazioni di credito*, in F. CAPRIGLIONE, *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., 750.

(45) A. GRASSO, *Il credito agrario nella nuova legge bancaria*, cit., 463.

(36) Sul credito agrario nella nuova legge bancaria e creditizia, cfr., A. GRASSO, *Il credito agrario nella nuova legge bancaria*, in questa Riv., 1995, 461; A. JANNARELLI, *Il credito agrario e peschereccio nel testo unico della legge bancaria*, in *Studi in onore di E. Bassanelli*, Milano, 1995, 493; G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la despecializzazione. Profili della riforma*, Torino, 1995; P. BORGHI, *Il nuovo credito all'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1966, I, 467; C. CAMARDI, *Il Credito. D.lgs. 1° settembre 1993, n. 385* (t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia), in C. CAMARDI - A. CORSARO - G.B. MAGRI - R. TRIOLA, *Legislazione agraria. Contratti-credito-prelazione*, Milano, 1998, 261; S. GATTI, *Il credito agrario e peschereccio*, in *Diritto banca e merc. finanz.*, 1998, 33.

(37) Sull'art. 38 della legge bancaria, cfr. G. D'AMICO, *Commento art. 28. Norme applicabili*, in F. CAPRIGLIONE, *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, 1994, 168.

(38) Cfr. U.G. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, voce in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1964, 228, per il quale le norme transitorie «vigono non come norme suscettibili di indefinita applicazione, ma se e finché continuano a sussistere i rapporti da esse contemplati».

(39) Degli enti elencati nell'art. 13, comma 2°, della l. 5 luglio 1928, n. 1760, se si escludono le casse di risparmio, i monti di pietà e le casse rurali

consorzi può essere mantenuto. Considerare soci le persone fisiche e le persone giuridiche che esercitano l'attività di imprenditore, imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto (art. 2082 e 2083 in relazione all'art. 2135 c.c.) può bastare. Quello che, invece, va attenzionato è l'adeguamento, entro i limiti (minimo e massimo) fissati dall'art. 3 della l. 31 gennaio 1992, n. 59, delle quote sociali o azioni, conferite a titolo di partecipazione azionaria dei soci (46) così come occorre disciplinare le modalità di ammissione dei soci e del relativo versamento della loro partecipazione azionaria, nonché regolare i casi di recesso, di decadenza e di esclusione dei soci, del relativo rimborso delle quote sociali o azioni, limitandolo al valore nominale, e del sovrapprezzo, sempreché quest'ultimo non sia stato utilizzato per i fini di cui all'art. 7 della legge n. 59, ossia per la rivalutazione delle quote o azioni.

Ai soci persone fisiche è attribuito, sia nelle assemblee ordinarie che in quelle straordinarie, un voto, qualunque sia il valore della loro partecipazione azionaria. Solo alle persone giuridiche (47) possono essere attribuiti più voti, ma in ogni caso non più di cinque (art. 2532 c.c.). Lo statuto deve all'uopo disciplinare le modalità di convocazione, di costituzione e di svolgimento delle assemblee ordinarie e straordinarie in quanto si deroghi alle disposizioni codicistiche. Tenuto conto, poi, che i consorzi agrari avranno una dimensione almeno provinciale (art. 3, legge n. 410), lo statuto può prevedere lo svolgimento di assemblee parziali, specificandone le modalità di convocazione, di svolgimento e di nomina dei delegati all'assemblea generale.

Per l'espresso rinvio dell'art. 1, comma 1°, della legge n. 410 alle leggi speciali in materia di società cooperative, ai consorzi agrari sono applicabili, nella loro interezza, le disposizioni della l. 31 gennaio 1992, n. 59. Non è escluso, di conseguenza, che nel pacchetto di modifiche statutarie possa essere inserita la previsione della istituzione del «prestito da socio» (48), del «socio sovventore» (49) e delle «azioni di partecipazione cooperativa» (50), nel caso che i consorzi, specie quelli tornati *in bonis*, si porrebbero l'obiettivo della «costituzione di fondi per lo sviluppo tecnologico o per la ristrutturazione o l'ammodernamento aziendale» (art. 4), o di avviare

«procedure di programmazione pluriennali finalizzate allo sviluppo o all'ammodernamento aziendale» (art. 5).

Con l'istituzione del «socio sovventore», il legislatore ha inteso incoraggiare un processo di capitalizzazione dell'impresa cooperativa; processo da considerare interno alla struttura, ove in effetti si tende in qualche modo a stabilire un rapporto fra questo tipo di finanziatori ed esigenze di sviluppo dell'impresa. Su un terreno diverso si collocano gli investitori di «azioni di partecipazione cooperativa», che pure partecipano al processo di capitalizzazione dell'impresa, ma in una logica lucrativa, «i quali portatori di interessi comunque diversi da quello del socio ordinario, garantiscano alla cooperativa una maggiore capacità di confrontarsi dialetticamente con l'esterno e di rivolgersi con maggiore attenzione a realtà sociali ed economiche sinora estranee ad essa» (51). È da notare che questo quadro normativo, trasferito ai consorzi agrari, farebbe sorgere legittime perplessità applicative, in particolare con riferimento all'istituzione del «socio sovventore» e delle «azioni di partecipazione cooperativa», ove i consorzi si avvalsero (come si avvarranno) di effettuare operazioni di credito agrario, non foss'altro perché all'interno della struttura consortile confluirebbero sia l'attività di raccolta del risparmio che quella dell'esercizio del credito, che sono attività bancarie (art. 10, commi 1° e 2°, legge bancaria), riservate esclusivamente alle banche. Riserva che, tra l'altro, concerne ogni tipo di acquisizione di fondi tra il pubblico, con obbligo di restituzione, - cambiali finanziarie, certificati di investimento, titoli obbligazionari - (52), in qualsiasi forma effettuata (53). La raccolta del risparmio, tuttavia, è consentita fra i soci di cooperativa (es. prestito da socio) e si ritiene rivolta non nei confronti del pubblico quando ricorrano condizioni soggettive ed oggettive, fissate dalle autorità monetarie (54). Dubitiamo però ci si trovi in tale situazione nel caso di istituzione del «socio sovventore», di emissione di «azioni di partecipazione cooperativa» o di altri «titoli obbligazionari», allorché gli investitori, tra l'altro, non siano soci (o soci sovventori).

7. - Altro aspetto ineludibile, cui i consorzi agrari devono adeguare i loro statuti, anche ai fini di beneficiare delle agevolazioni fiscali, attiene alle cosiddette clausole mutualistiche.

(46) Le quote sociali o azioni, ogni tre anni, vengono adeguate all'indice nazionale generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolato dall'ISTAT. Dette quote o azioni - già adeguate con d.m. 12 febbraio 1996 per il triennio 1992-1994 - sono state riadeguate con d.m. 19 maggio 1998 (G.U.R. 21 ottobre 1998, n. 246) nella misura del 5,4 per cento per l'anno 1995, del 3,9 per cento per l'anno 1996 e dell'1,7 per cento per l'anno 1997. Va ricordato che, nel caso che i consorzi destinassero una quota degli utili di esercizio ad aumento gratuito del capitale sottoscritto e versato, l'aumento deve essere contenuto nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, calcolate dall'ISTAT. Il parametro di aumento è del 5,4 per cento per il 1995, del 3,9 per cento per il 1996 e dell'1,7 per cento per l'anno 1997.

(47) Oltre alle persone giuridiche socie più voti, e comunque non oltre un terzo dei voti spettanti ai soci ordinari, in relazione ai conferimenti, possono essere attribuiti ai soci sovventori (art. 4, l. 31 gennaio 1992, n. 59). Sul socio sovventore, specificamente, cfr. G.C. RAGAZZINI, *I soci sovventori nelle mutue assicuratrici e nelle società cooperative*, in *Contratto e impresa*, 1991, 342; G. ROMAGNOLI, *La legge 31 gennaio 1992, n. 59: prime considerazioni sulla figura del socio sovventore*, in *Riv. soc.*, 1992, 1487.

(48) Il prestito da socio è stato istituito con art. 12, l. 17 febbraio 1971, n. 127, il quale ha fissato gli importi massimi in L. 3.000.000, per la generalità delle cooperative, e in L. 8.000.000, per le cooperative di produzione e lavoro e le cooperative di conservazione, trasformazione ed alienazione dei prodotti agricoli. Detti importi sono stati elevati [art. 13, lett. a), d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601; art. 23, comma 1°, l. 27 febbraio 1985, n. 49 e art. 10, l. 31 gennaio 1992, n. 59], rispettivamente a L. 40.000.000 e a L. 80.000.000. Gli importi anzidetti per effetto dell'art. 21, comma 6°, della legge n. 59, vengono adeguati, ogni triennio, con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero delle finanze, tenendo conto delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati. In base al d.m. 31 luglio 1998 (G.U. 21 ottobre 1998, n. 246) l'importo che ciascun socio persona fisica può versare è rispettivamente di L. 50.835.000 e di L. 101.669.000. È da tenere presente che per effetto della legge bancaria (art. 11), che ha regolato la raccolta del risparmio (Delibera del CICR 3 marzo 1994, in G.U. 11 marzo 1994, n. 58) e della Banca d'Italia 120° aggiornamento delle

istruzioni di vigilanza del 28 giugno 1995 (G.U. 6 luglio 1995, n. 156), il prestito da socio ha subito una forte limitazione. Cosicché per le cooperative con oltre 50 soci l'ammontare della raccolta è limitato a 3 volte il patrimonio (capitale sociale versato e riserve), elevabile a 5 volte se il prestito complessivo è garantito per almeno il 30 per cento da Banche, finanziarie vigilate e assicurazioni.

(49) Come ricordato (nota 47) ai soci sovventori lo statuto può attribuire più voti e possono essere nominati amministratori, ma la maggioranza di questi deve essere costituita da soci ordinari. Le azioni attribuite ai soci sovventori, che costituiscono una categoria speciale, debbono essere nominative, possono comportare diritti diversi e la loro alienazione può essere sottoposta a limiti statuari. Il tasso di remunerazione del capitale investito non può essere comunque maggiorato in misura superiore al 2 per cento rispetto a quello stabilito per i soci cooperatori ordinari, cfr. A. BASSI, *Commento art. 4 (Soci sovventori)*, in AA.VV., *La riforma delle società cooperative* a cura di A. Bassi, Milano, 1992, 79; A. GRASSO, *Nuove prospettive per la capitalizzazione dell'impresa cooperativa (legge 31 gennaio 1992, n. 59)*, in *Studi & informazioni*, 1993, 91; L.F. PAOLUCCI, *Le società cooperative*, Milano, 1999, 69.

(50) Quanto alle azioni di partecipazione cooperativa si tratta di azioni al portatore, prive di voto e privilegiate sia nella ripartizione degli utili (non oltre il due per cento rispetto alle nuove quote sociali o azioni dei soci cooperatori ordinari) che nel rimborso del capitale. In sede di emissione i soci e i dipendenti hanno un diritto di opzione, in misura non inferiore alla metà. Sulle azioni di partecipazione cooperativa, cfr. A. GRASSO, *op. cit.*, 97; L.F. PAOLUCCI, *op. cit.*, 76; M. SARNO, *Commento art. 5 (Finanziamenti di soci e di terzi) e 6 (Assemblea speciale dei possessori delle azioni di partecipazione cooperativa)*, in AA.VV., *La riforma delle società cooperative* a cura di A. Bassi, cit., 94, 122.

(51) Testualmente, *Relazione alla Proposta di legge n. 4050*, presentata da Borgoglio ed altri il 27 gennaio 1989, v. in *Giur. comm.*, 1990, I, 1187.

(52) V. l. 28 dicembre 1998, n. 448, che ha rimosso il divieto per le cooperative di emettere titoli obbligazionari, seppure nei limiti e condizioni fissati dal CICR con Delibera del 3 maggio 1999 (G.U. 8 luglio 1999, n. 158).

(53) Cfr. A. TIDU, *Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: Profili generali*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, II, 623.

(54) V. Delibera del CICR del 3 marzo 1994, cit.

Com'è noto, l'art. 14 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, condiziona il beneficio delle agevolazioni fiscali alla previsione statutaria delle clausole mutualistiche di cui all'art. 26 del d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, come integrato dalle norme della l. 31 gennaio 1992, n. 59, e che di fatto tali clausole siano state osservate nel periodo di imposta nei cinque anni precedenti, ovvero, è il caso dei consorzi agrari, nel periodo di tempo trascorso dall'approvazione degli statuti stessi. Le clausole mutualistiche consistono: *a)* nel divieto di distribuire dividendi ragguagliati al capitale sociale effettivamente versato in misura superiore al tasso d'interesse corrisposto ai detentori di buoni postali fruttiferi, maggiorato di 2,5 punti (55); *b)* divieto di distruzione delle riserve durante la vita della società; *c)* devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio, dedotto soltanto il capitale sociale versato ed eventualmente rivalutato e i dividendi maturati, ai fini mutualistici di cui all'art. 11 della legge n. 59; *d)* destinazione del 3 per cento degli utili netti di esercizio ai predetti fondi mutualistici (art. 11, comma 4°, legge n. 59).

8. - I consorzi agrari, per il nuovo ordinamento (art. 4), sono sottoposti alla vigilanza di cui all'art. 1, d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577. Detto articolo (comma 1°) stabilisce che la vigilanza sulle società e sugli enti cooperativi e loro consorzi è attribuita al Ministero del lavoro e della previdenza sociale. A detta disciplina continuano a restare fuori le banche popolari, le banche di credito cooperativo, le mutue assicuratrici ed altri enti cooperativi disciplinati da leggi speciali. Va ricordato che fino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento i consorzi agrari erano pure sottratti alla vigilanza del Ministero del lavoro e soggiacevano a quella del Ministero dell'agricoltura (art. 35, d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235), il quale aveva il potere (politico) di sospendere, in ogni tempo, l'esecuzione di deliberazioni e di atti ritenuti contrari alla legge, ai regolamenti e, di concerto con il Ministero del lavoro, quelli (marginali) contrari agli statuti (56).

I controlli e la vigilanza, ora passati al Ministero del lavoro, iniziano con la richiesta di iscrizione della società cooperativa nel registro prefettizio. Tale iscrizione attribuisce al prefetto il potere di controllo sull'esistenza delle condizioni di legge per procedere alla predetta iscrizione e, al contempo, conferisce un potere al Ministero del lavoro (57) che esercita tramite gli uffici periferici, e alle Associazioni nazionali di rappresentanza e tutela del Movimento cooperativo, limitatamente agli enti cooperativi ad esse aderenti, mediante l'utilizzo dello strumento della revisione. Le ispezioni sono ordinarie (che hanno luogo almeno una volta l'anno) (58) e straordinarie (che hanno luogo ogni volta che se ne presenti la necessaria opportunità) (59).

Per l'art. 15 della l. 31 gennaio 1992, n. 59, poi, «sono assoggettati ad ispezione ordinaria annuale le società cooperative e i loro consorzi che abbiano un fatturato superiore a 30 miliardi di lire, ovvero detengano partecipazione di controllo in società a responsabilità limitata». Per quegli enti cooperativi «che abbiano un fatturato superiore a L. 80 miliardi e che detengano partecipazioni di controllo in società per azioni o che possiedano riserve indivisibili superiori a L. 3 miliardi o che raccolgano prestiti o conferimenti di soci finanziatori

superiori a L. 3 miliardi, oltre alla ispezione ordinaria (...) sono assoggettati ad annuale certificazione di bilancio» da parte di una società di revisione iscritta all'albo speciale (60) o da parte di società di revisione autorizzata dal Ministero dell'industria (61) che sia convenzionata con l'Associazione nazionale di rappresentanza e tutela del Movimento cooperativo, alla quale la società cooperativa-consorzio agrario aderisce.

Per le società cooperative e i loro consorzi non aderenti ad alcuna Associazione riconosciuta, la certificazione del bilancio viene effettuata da una delle società di revisione iscritte in apposito elenco formato dal Ministero del lavoro e, nelle Regioni a statuto speciale, da una società di revisione iscritta negli elenchi formati dalle stesse.

9. - Controlli e vigilanza, così come descritti, riguardano i consorzi agrari in amministrazione ordinaria. Per i consorzi in liquidazione coatta amministrativa, per i quali non vi sarebbero momenti di controllo e di vigilanza nel senso indicato dal d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, gli eventuali provvedimenti di cui agli artt. 2540 (insolvenza), 2543 (gestione commissariale), 2544 (scioglimento per atto di autorità) e 2545 (sostituzione dei liquidatori), sono assunti dal Ministero delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Riteniamo che, anche se si tratta di provvedimenti che vanno a chiudere situazioni fallimentari, riesce incomprensibile sottrarre ancora tali competenze al Ministero del lavoro.

Ai consorzi agrari, per i quali non sia stata presentata domanda di concordato (ex art. 214, r.d. 16 marzo 1942, n. 267), o non sia stata autorizzata, a qualunque titolo, cessione di azienda o di ramo di azienda in favore di altro consorzio agrario o di società cooperativa agricola, operanti nella stessa regione o in regioni confinanti, dovrebbe essere revocata, entro 36 mesi dall'entrata in vigore della l. 28 ottobre 1999, n. 410, l'autorizzazione all'esercizio provvisorio di impresa (art. 5, comma 4°). In questa ipotesi i commissari liquidatori autorizzati al ripristino dell'esercizio di impresa, devono presentare un adeguato programma per la sistemazione della situazione debitoria pregressa da cui risultino altresì le disponibilità finanziarie residue, indispensabili per la ripresa dell'attività (art. 7).

Nell'ipotesi che i consorzi non siano nella condizione di tornare *in bonis*, i commissari liquidatori devono procedere alla vendita dei beni immobili o alla vendita in blocco dei beni mobili, alla cessione di aziende o di ramo di azienda e devono, a parità di condizioni, preferire i consorzi agrari in amministrazione ordinaria, costituiti nella regione o nelle regioni confinanti. Qualora detti consorzi non esercitano il diritto di prelazione (62), tale diritto si trasferisce alle società cooperative agricole, costituite ed operanti nella provincia e nella regione, sempreché siano in situazione amministrativa normale. Con il diritto di prelazione è consentito – forse nell'intento di conservare l'esperienza (storica) consortile – di usare la denominazione del consorzio liquidato e di compiere le attività che gli erano proprie, di esercitare il credito agrario di esercizio in natura e di provvedere ad erogare le anticipazioni ai produttori per i prodotti conferiti all'ammasso volontario, così come dispone l'art. 6, comma 3°, in relazione all'art. 2, comma 2°, del «nuovo ordinamento dei consorzi agrari». □

(55) Cfr. d.m. 16 dicembre 1999 (*G.U.* 20 dicembre 1999, n. 297) con il quale sono stati fissati i tassi annuali dei buoni fruttiferi postali.

(56) Ritiene che la latitudine di tali poteri affidati al Ministero dell'agricoltura si giustifica con le funzioni che lo Stato ha affidato ai consorzi agrari, A. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici. Artt. 2511-2548*, cit., 867.

(57) Nelle regioni a statuto speciale (Sicilia, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, esclusa la Sardegna) la vigilanza attribuita al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, mediante trasferimento, viene esercitata dagli organi amministrativi delle medesime regioni. Sulla vigilanza ex art. 15, l. 31 gennaio 1992, n. 59, cfr. T. D'AMARO, *Commento art. 15 (Vigilanza)*, in

AA. VV., *La riforma delle società cooperative* a cura di A. Bassi, cit., 214.

(58) La revisione ordinaria degli enti cooperativi che non superano i limiti fissati dall'art. 15, l. 31 gennaio 1992, n. 59, ha cadenza biennale (art. 2, comma 2°, d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577).

(59) Cfr. art. 2, comma 3°, d.l.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577.

(60) L'albo speciale è quello istituito con art. 8, d.p.r. 31 marzo 1975, n. 136.

(61) V. l. 23 novembre 1939, n. 1966.

(62) Al diritto di prelazione sono applicabili le disposizioni di cui all'art. 38 della l. 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani); in argomento, cfr. M. BERNARDINI, *La prelazione urbana fra diritto comune e leggi speciali*, Padova, 1988, *passim*.

Prospettive per la difesa del suolo sulla base dello stato d'attuazione della legge 183/89

di GIUSEPPE TRAVIA

1. Premessa. - 2. Lo stato d'attuazione della legge 183/89. - 3. Le cause del ritardo. - 4. Considerazioni, prospettive e proposte. - 5. Conclusioni.

1. - Gli eventi calamitosi che periodicamente colpiscono il territorio nazionale e le popolazioni su di esso insediate sembrano episodi di una sequenza fatalmente in via d'intensificazione.

Negli ultimi cinquanta anni, ben 4.568 comuni (il 56 per cento del totale) sono stati interessati da eventi più o meno disastrosi che hanno comportato un altissimo tributo in vite umane (circa 9.000 vittime!).

Questi dati dovrebbero essere sufficienti per definire la gestione del territorio, la politica ambientale e la difesa del suolo come temi di priorità nazionale.

La ormai nota fragilità geologica del nostro territorio e l'elevata intensità dei processi dinamici da cui esso è interessato non bastano, da soli, a giustificare il sensibile aggravamento della situazione di rischio del nostro Paese.

Altre sono le cause, ormai in più occasioni e da più parti denunciate, che affondano le proprie radici non già nelle ere geologiche bensì in decenni d'uso e gestione scriteriati del territorio e nella pressoché totale assenza di controllo da parte delle istituzioni: abusivismo edilizio, inadeguatezza degli strumenti urbanistici, scarsa manutenzione ordinaria delle opere, incontrollato sviluppo della vegetazione arborea lungo i corsi d'acqua, disboscamento d'interi versanti, asportazione irrazionale degli inerti dagli alvei, insufficienza dei servizi di piena e di polizia idraulica, inadeguatezza dei piani d'emergenza, progressivo abbandono dei terreni montani e d'alta collina, realizzazione di grandi opere che prescindono dalla preventiva valutazione d'impatto sulla sicurezza idrogeologica, e l'elenco potrebbe continuare.

Eppure, l'entrata in vigore della legge quadro 18 maggio 1989, n. 183 «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo», rappresentò una riforma d'alto profilo sia per aver individuato nel «bacino idrografico» l'unità territoriale di riferimento, svincolando l'azione pianificatoria dai confini amministrativi, sia per gli organi e per gli strumenti che venivano messi a disposizione per conseguire i risultati attesi.

Se, a distanza di dieci anni, tali risultati non sono stati conseguiti è lecito cercare i motivi di tale ritardo individuando, qualora ve ne siano, le responsabilità degli Enti pubblici titolari delle funzioni di difesa del suolo, nonché i limiti d'applicabilità insiti nella legge stessa.

A tale scopo, nella seduta del 7 novembre 1996, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome licenziò un documento con il quale, sulla base di considerazioni oggettive, veniva istituito un «tavolo tecnico» con il compito di elaborare le proposte di modifica e d'adeguamento normativo atte a dare nuovo impulso all'attività di difesa del suolo.

In particolare, veniva evidenziata la necessità e l'urgenza di individuare le cause dei ritardi nell'attuazione della legge allo scopo di formulare le idonee proposte di modifica legislativa, nonché tutte quelle azioni di carattere amministrativo attuabili ai vari livelli di governo del territorio anche per giungere a certezza e continuità di finanziamenti.

Vennero pertanto individuate, come prioritarie, le seguenti problematiche:

- alleggerimento del quadro procedurale sia per quanto riguarda l'approvazione dei piani che per la ripartizione e l'assegnazione delle risorse;

- chiarificazione sulle competenze dei soggetti istituzionali a livello centrale, regionale e locale, anche in raccordo alle leggi 225/92 e 36/94;

- analisi del fabbisogno finanziario e studio delle eventuali possibili forme di finanziamento.

Successivamente, nel marzo 1997, per iniziativa della XIII Commissione Ambiente e Territorio del Senato e dell'VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati, fu costituito il Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo, allo scopo di:

- verificare lo stato d'attuazione e d'applicazione della normativa vigente;

- verificare la coerenza degli atti amministrativi prodotti dagli Enti pubblici;

- accertare le eventuali inadempienze e individuarne le cause;

- proporre soluzioni legislative ed amministrative.

Anche il Ministero dei lavori pubblici, in data 15 aprile 1997, istituì una propria Commissione avente il compito di formulare proposte di carattere integrativo, correttivo e semplificativo per quanto riguarda le procedure previste dalla legge 183/89.

La materia delle acque e della difesa del suolo è stata oggetto, inoltre, del decentramento di competenze previsto dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 e, in particolare, dal d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 che, in attuazione della suddetta legge, conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali.

Di grande rilievo, inoltre, è la proposta di direttiva del Consiglio dell'Unione Europea, in data 21 aprile 1997, che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque e che, confermando la validità d'impostazione della legge 183/89, vede, per una volta, la legislazione nazionale in anticipo rispetto a quella comunitaria.

Il disastro di Sarno, la cui eco è stata opportunamente amplificata dai *mass media*, ha riportato sotto gli occhi dell'opinione pubblica, e al centro del dibattito, le problematiche connesse ai temi della difesa del suolo e del disse-

sto idrogeologico imponendo risposte immediate da parte delle Istituzioni. Infatti, a meno di un mese dall'evento, è stato emanato il d.l. 11 giugno 1998, n. 180, che stabilisce i termini e stanziava le somme necessarie per l'individuazione delle aree a più elevato rischio idrogeologico e per l'adozione delle idonee misure di salvaguardia e prevenzione. La successiva conversione nella l. 3 agosto 1998, n. 267, l'emanazione dei criteri relativi alla perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, nonché la recente approvazione di un primo programma di interventi urgenti per 110 miliardi di lire, cominciano a dare concretezza ad un'attività che per troppo tempo ha marciato a ritmi insopportabilmente lenti.

2. - I principali risultati che ci si attendeva dalla legge possono essere così riassunti:

- costituzione delle Autorità di bacino e dei rispettivi Comitati su tutto il territorio nazionale;
- predisposizione e adozione dei piani di bacino;
- attuazione dei programmi in essi contenuti;
- riorganizzazione delle strutture tecniche operanti nel settore (Servizi tecnici nazionali, Servizio di piena, Polizia idraulica).

Fino all'emanazione del d.l. 11 giugno 1998, n. 180, erano stati, invece, conseguiti i seguenti risultati:

- tutte le Autorità di bacino nazionali previste risultavano costituite e operanti (artt. 12 e 14);
- le Autorità di bacino regionali (art. 16) e i loro organi di governo (Comitato istituzionale, Comitato tecnico, Segreteria generale) erano stati istituiti in Liguria, Emilia-Romagna, Lazio e Basilicata;
- non erano ancora funzionanti tutti gli organi di governo delle Autorità per i bacini regionali di Veneto, Marche, Campania, Calabria e Sardegna;
- dovevano essere ancora costituite le Autorità per i bacini regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Abruzzo, Molise, Puglia e Sicilia;
- ad eccezione della Liguria e del Lazio nessuna Autorità di bacino regionale aveva prodotto documenti significativi o emanato atti rilevanti;
- tra i bacini interregionali (art. 15) gli unici operativi per i quali erano stati istituiti gli organi di governo e prodotti atti rilevanti erano il Tronto, il Conca-Marecchia, il Reno e il Magra;
- gli altri bacini interregionali con tutti gli organi costituiti erano l'Ofanto e il Bradano;
- il Comitato istituzionale si è insediato nei bacini del Sangro e del Fiora;
- ancora in formazione erano gli organi per i seguenti bacini interregionali: Saccione-Trigno-Fortore, Lemene, Fissaro-Tartaro-Canalbianco, Sele, Sinni, Noce, Lao;
- nessun piano di bacino era stato redatto in forma completa (artt. 17, 18, 19 e 20);
- erano stati approvati alcuni piani stralcio (art. 17, comma 6-ter) relativi ai bacini nazionali del Po, del Tagliamento, dell'Arno, del Tevere, del Volturno, dell'Adige e a quello regionale ligure limitatamente al Torrente Chiaravagna;
- erano stati adottati progetti di piani stralcio per gli altri bacini nazionali;
- erano state adottate dalle Autorità di bacino nazionale del Po, dell'Arno e dalle Autorità di bacino interregionale del Serchio, del Tronto e del Reno, misure di salvaguardia (art. 17, comma 6-bis);
- nulla era stato fatto per quanto riguarda i programmi d'intervento per l'attuazione dei piani (artt. 21 e 25).

Se ne deduce un bilancio dell'applicazione della legge insoddisfacente e che indica l'esistenza di ritardi e inadempimenti amministrative.

Con l'entrata in vigore del d.l. 11 giugno 1998, n. 180, immediatamente successivo alla frana di Sarno (5 e 6 maggio 1998), si è voluto porre rimedio allo stato di inerzia

generalizzata, fissando tempistiche rigorose e mettendo a disposizione risorse finanziarie per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

art. 1, comma 1: entro il 30 giugno 1999 tutte le Autorità di bacino devono adottare i piani stralcio ai sensi dell'art. 17, comma 6-ter, della legge 183/89 con particolare riguardo all'individuazione e alla perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, nonché le misure di salvaguardia di cui al medesimo art. 17, commi 3 e 6-bis;

art. 1, comma 2: entro il 30 settembre 1998 è prevista l'adozione di un atto di indirizzo e coordinamento che individui i criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del d.l. 11 giugno 1998, n. 180 (approvato con d.p.c.m. 29 settembre 1998). Inoltre, è prevista la definizione di programmi d'interventi urgenti per la cui realizzazione possono essere adottate le ordinanze di cui all'art. 5, comma 2, della l. 24 febbraio 1992, n. 225 (con d.p.c.m. 12 gennaio 1999 è stato approvato un programma di interventi per 110 miliardi di lire);

art. 1, comma 4: entro sei mesi dall'adozione dei piani stralcio di cui al comma 1 e dei programmi d'interventi urgenti di cui al comma 2, gli organi di Protezione civile provvedono alla predisposizione di piani urgenti di emergenza contenenti le necessarie misure di salvaguardia;

art. 1, comma 5: entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del d.l., le Regioni, sulla base dei contenuti dei piani stralcio di cui al comma 1, definiscono piani per l'adeguamento e la rilocalizzazione delle attività produttive e delle abitazioni ubicate in area di rischio, prevedendo gli adeguati incentivi finanziari;

art. 2, comma 1: le Regioni costituiscono e rendono operativi, rispettivamente entro due e tre mesi dall'entrata in vigore del d.l., i Comitati per i bacini di rilievo regionale e interregionale;

art. 2, commi 2, 3, 4, 5 e 6: le Autorità di bacino di tutti i livelli, i Servizi tecnici nazionali, l'A.N.P.A. e il Ministero dell'ambiente, possono provvedere al potenziamento delle proprie strutture tecniche ed alla copertura dei posti vacanti nelle rispettive piante organiche, per lo svolgimento delle funzioni di indagine, monitoraggio e controllo in prevenzione del rischio idrogeologico;

art. 2 comma 7: entro novanta giorni dall'entrata in vigore del d.l., il Comitato dei ministri adotta un programma per il potenziamento delle reti di monitoraggio meteo-idropluviometrico mirato alla copertura omogenea del territorio nazionale;

art. 2, comma 7-bis: entro sei mesi dalla conversione in legge del d.l., avvenuta con l. 3 agosto 1998, n. 267, le Regioni possono costituire gli Uffici geologici (la legge non specifica cosa accade se le Regioni non sfruttano tale facoltà).

In sostanza, il d.l. 180/98 interviene tempestivamente e in maniera convincente, fornendo nuovo vigore alle azioni tendenti al raggiungimento delle finalità della stessa legge 183/89. Ma proprio questa necessità avvertita dal Legislatore di ribadire obblighi, impegni ed obiettivi già sanciti, denuncia la palese inadempienza della Pubblica Amministrazione ai dettami della legge quadro.

3. - Nonostante l'indiscutibile progresso delle conoscenze scientifiche e tecniche, permane una latente insensibilità culturale, per quanto riguarda i processi dinamici, l'entità dei pericoli incombenti, la stretta connessione esistente tra uso delle risorse e salvaguardia dell'ambiente. Tutto ciò provoca spesso la sottovalutazione delle situazioni di rischio segnalate dai tecnici operanti sul territorio e l'inevitabile declassamento degli interventi richiesti tra quelli ritenuti non prioritari.

Solo a seguito di disastri ci si accorge di non aver salvaguardato adeguatamente e per tempo il bosco, il fosso, il torrente, il letto del fiume, il forte pendio o la scarpata su

cui, spesso abusivamente, si è voluto edificare o scavare dissenzatamente.

L'attività di difesa del suolo è, a tutt'oggi, concepita quasi esclusivamente sotto forma di interventi strutturali, anch'essi raramente di carattere preventivo, mentre si riscontra scarsissima manutenzione del territorio in montagna, in collina e lungo i corsi d'acqua in pianura a causa del forzato abbandono di chi tradizionalmente curava i boschi e puliva fossi e torrenti dal materiale che li ostruiva.

Nonostante la presenza sul territorio di numerose stazioni gestite da soggetti diversi e la disponibilità della tecnologia idonea all'effettuazione finanche dei rilevamenti satellitari, è ancora scarso l'interesse per le campagne di monitoraggio, per le indagini di dettaglio volte ad approfondire la conoscenza di determinati fenomeni e, di conseguenza, alla migliore valutazione della loro pericolosità reale e non presunta.

È finora mancata, in altri termini, la concezione di una programmazione organica basata su dati conoscitivi oggettivi che permettano una visione sistemica del territorio in tutte le sue componenti, onde pianificarne l'uso e togliendo, al contempo, spazio all'abusivismo e all'utilizzo scriteriato delle risorse.

Senza alcun dubbio, la molteplicità degli Enti operanti sul medesimo territorio, la sovrapposizione delle competenze e l'assenza di coordinamento rendono ancora più complicato il contesto operativo provocando ritardi nelle operazioni di verifica e controllo, rimpalli di responsabilità e di competenze, utilizzo delle già scarse risorse finanziarie in modo slegato da qualsiasi piano comune.

Al contrario, si nota la tendenza a moltiplicare gli strumenti di piano che vanno di volta in volta a sovrapporsi alle pianificazioni sottostanti senza, peraltro, andare necessariamente a costituirne integrazione o completamente e mostrando sovente tendenze contraddittorie.

È anche vero che i Comuni, competenti in materia di pianificazione urbanistica, troppo spesso si sono rivelati incapaci di gestire il proprio territorio, soprattutto laddove hanno consentito fenomeni di urbanizzazione delle aree montane come di quelle golenali, di degrado del patrimonio ambientale e forestale, per arrivare a forme di abusivismo edilizio selvaggio e generalizzato.

Tutto ciò ignorando la realtà del nostro Paese che, tutt'altro che bisognoso di incrementare il proprio patrimonio abitativo, affianca all'esigenza del recupero dell'edilizia esistente, la reale carenza di servizi, aree verdi, parcheggi, infrastrutture efficienti, impianti di disinquinamento, luoghi di ritrovo e di emancipazione culturale.

Dal canto loro, le Province che, dall'entrata in vigore della legge 142/90, avrebbero dovuto redigere i Piani territoriali di coordinamento contenenti le diverse destinazioni del territorio, la localizzazione delle maggiori infrastrutture, le linee d'intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e forestale, per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque, l'individuazione delle aree in cui istituire parchi e riserve naturali, sono risultate in gran parte inadempienti.

Anche le Regioni, tranne alcuni casi, hanno dimostrato scarsa capacità programmatica, legislativa, preventiva e d'intervento in tema di gestione del territorio.

Infine lo Stato, la cui azione di coordinamento per le attività di prevenzione, spesa ed intervento nella difesa del suolo, con un quadro di competenze frammentato in più dicasteri, direzioni generali, dipartimenti, risulta tardiva e, sovente, inefficace.

La pianificazione a livello di bacino, almeno nella prima fase, sarebbe dovuta partire dalla sintesi degli strumenti già esistenti, redatti secondo criteri comuni e collaudati, limitandosi a correggerli e ad integrarli dove necessario.

Le Autorità di bacino, dal canto loro, avrebbero dovuto collaborare con strutture efficienti, costituite da interlocutori

competenti, in grado di mettere a disposizione una gran mole di dati già classificati.

Così, evidentemente, non è stato.

Come esempio di un'attività legislativa non sempre coerente, basta sottolineare che la l. 24 febbraio 1992, n. 225 in materia di protezione civile, ignora completamente l'esistenza delle Autorità di bacino.

Il carattere fortemente innovativo della legge 183/89 e la complessità dell'impianto normativo hanno rappresentato, sin dal primo momento, motivo di difficoltà attuativa.

Nonostante l'entrata in vigore della legge 59/97 e di alcuni suoi decreti attuativi tra cui il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, a tutt'oggi resta ancora irrisolto il nodo relativo al rapporto Stato-Regioni, in particolare per quanto riguarda il loro peso all'interno delle strutture organizzative previste dalla legge 183/89.

Di sicuro, negli ultimi anni, è fortemente aumentata la spinta verso il progressivo decentramento dei poteri dello Stato appannaggio delle Regioni e, di conseguenza, degli Enti locali.

La legge 183 propone un modello di cooperazione Stato-Regioni non semplice da realizzare soprattutto se non verranno chiariti i compiti dei soggetti chiamati a cooperare.

Inoltre, è ancora irrisolta la dicotomia tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero dell'ambiente a capo delle Autorità di bacino nazionali.

È in fase di studio la riforma dei ministeri secondo le linee guida fissate dalla legge 59/97 che ne prevede l'accorpamento e la riorganizzazione tendendo, in tal modo, ad un alleggerimento dell'Esecutivo che sarà composto da un minor numero di dicasteri aventi esclusivi compiti di coordinamento ed indirizzo politico.

Per quanto riguarda la difesa del suolo e, pertanto, i Ministeri dei lavori pubblici, dell'ambiente e dei trasporti, due sono le ipotesi maggiormente discusse.

La prima prevede la nascita di un superministero delle Infrastrutture nel quale confluirebbero tutte le competenze oggi detenute da Lavori Pubblici, Ambiente e Trasporti; la seconda prospetta la creazione di due ministeri, uno per l'ambiente e il Territorio, l'altro per le Infrastrutture e i Trasporti.

Tra i ritardi imputabili alle Regioni, con le dovute eccezioni, vi sono quelli riguardanti la mancata costituzione delle Autorità di bacino di rilievo regionale ed interregionale e l'istituzione dei relativi organi di governo.

In tal modo sono venuti a mancare i presupposti fondamentali per lo svolgimento dell'attività di pianificazione. Tra i bacini interregionali, in alcuni casi, l'inadempienza unilaterale da parte di una Regione è bastata a bloccare il procedimento costitutivo.

La legge quadro prevede, nei casi di inerzia regionale (art. 20, comma 4), poteri sostitutivi da parte dello Stato, ma questi risultano, di fatto, non attivabili per due motivi:

1) la legge non specifica quali sono i termini trascorsi i quali lo Stato ha facoltà di sostituirsi alle Regioni;

2) comunque, lo Stato non disporrebbe degli strumenti operativi per svolgere attività di programmazione e d'intervento.

Un'ulteriore e tutt'altro che secondaria causa di ritardo nell'attuazione della legge è facilmente individuabile nella carenza e nell'inadeguatezza degli strumenti operativi messi a disposizione, comprendendo con ciò sia gli uomini che i mezzi.

Le Autorità di bacino non sono state dotate di strutture tecniche sufficienti.

Al contrario, in molte strutture centrali e regionali si è assistito al progressivo depauperamento dei quadri tecnici e la stessa Direzione generale della difesa del suolo ha più volte segnalato la carenza di personale qualificato.

Questa constatazione già di per sé basterebbe a giustificare la mancata predisposizione dei piani di bacino e l'esiguo numero di piani stralcio finora prodotti.

Tuttora l'operatività dei Servizi tecnici nazionali, cui compete la funzione conoscitiva di cui all'art. 2 della 183 e di cui a più riprese sono stati auspicati ristrutturazione e potenziamento, non è tale da garantire l'apporto previsto dalla legge quadro.

Un altro problema da non sottovalutare è quello relativo al trasferimento di conoscenza dalle strutture scientifiche, in molti casi all'avanguardia, agli Enti pubblici. Eclatanti e diffusi sono gli esempi di ricerche ad elevata valenza scientifica condotte su porzioni di territorio i cui limiti non ricalcano né i confini amministrativi né, e questo caso appare ancor più grave, quelli idrogeomorfologici. Altrettanto clamorosi e frequenti sono i casi di «non colloquiabilità» tra i Sistemi informativi territoriali di enti diversi, a riprova della scarsissima sinergia fin qui sviluppata e del basso livello di coordinamento raggiunto. Né si può escludere che, in alcuni casi, esistano resistenze alla diffusione del sapere dettate da meri calcoli di convenienza personale o politica.

Ancora più inadeguate, se possibile, risultano le risorse finanziarie destinate all'attuazione della legge 183.

Contro un fabbisogno stimato in 13.700 miliardi di lire per il solo triennio 1989-1991, ne sono stati stanziati meno di 5.000 di cui, però, solamente 2.149 miliardi risultano realmente assegnati.

Di questi, 174 sono stati destinati alla realizzazione di studi conoscitivi e 1.819 agli interventi strutturali.

Da evidenziare che la distribuzione di queste ultime risorse è risultata tutt'altro che omogenea poiché più del 50 per cento (935 mld.) è andato alle Autorità di bacino di rilievo nazionale, meno del 7 per cento (123 mld.) alle Autorità di bacino interregionali e quasi il 42 per cento (761 mld.) a quelle regionali.

A tutto giugno 1998, erano stati affidati, complessivamente, lavori per 838 miliardi, di cui ne erano stati spesi 409 in base allo stato d'avanzamento dei lavori stessi.

Per ben cinque bacini di rilievo regionale (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo, Campania e Sicilia) e per quattro interregionali (Lemene, Tronto, Sangro e Bradano) lo stato d'avanzamento dei lavori era inferiore al 10 per cento, mentre in Puglia e in Veneto non era ancora stato avviato alcun intervento.

Per il triennio 1997-1999 erano stati destinati al finanziamento della legge 1.040 miliardi oltre a 790 mld. messi a disposizione dalla legge finanziaria relativa all'esercizio 1998. Pertanto, complessivi 1830 mld. in tre anni, a cui vanno sommati 976 mld. provenienti dal CIPE e già destinati al finanziamento del programma di manutenzione idraulica nei bacini dell'Arno, del Tevere e del Liri-Garigliano, per il risanamento idrogeologico della città di Napoli e per il consolidamento degli abitati storici del versante adriatico.

Un recentissimo rapporto stilato congiuntamente dai Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici, indica in 20 mila miliardi il fabbisogno per realizzare, in 6 anni, gli interventi di difesa del suolo ritenuti necessari e prioritari sull'intero territorio nazionale.

A peggiorare il quadro, già di per sé poco incoraggiante, va aggiunto che non è fin qui esistita la certezza sull'effettiva disponibilità a breve termine di tali finanziamenti né, a maggior ragione, è stato possibile ipotizzare la loro continuità nel medio e nel lungo termine tanto è vero che gli stanziamenti in origine destinati a coprire solo il triennio 1989-91 hanno in realtà riguardato un periodo ben più lungo che si è protratto fino a tutto il 1996.

Ancora una volta, inoltre, la maggior parte delle risorse disponibili sono servite per il finanziamento delle emergenze e per gli indennizzi post-calamità.

Alla luce dell'esperienza fin qui maturata è facile sostenere che i piani di bacino, così come li ha previsti il legisla-

tore, sono eccessivamente complessi e necessitano di una fase conoscitiva talmente ampia, differenziata e approfondita nei singoli aspetti da risultare in pratica inattuabile nei tempi preventivati.

Del resto, appare da rivedere l'idea del piano di bacino come immagine statica e definitiva anziché dinamica e raggiungibile attraverso successive fasi di approssimazione.

Analogamente, si dovrebbe immaginare il conseguimento degli obiettivi sulla base di una scala di priorità che, inevitabilmente, tenderà sempre più verso situazioni puntuali per affrontare e risolvere le quali saranno necessarie indagini di dettaglio.

Inoltre, è opinione sempre più diffusa che lo strumento pianificatorio debba abbandonare l'impostazione vincolistica che finora lo ha ampiamente caratterizzato per far propria la funzione di piano per la valorizzazione delle risorse.

Un altro punto dolente è stato individuato nella lunghezza e nella tortuosità del percorso che avrebbe dovuto portare all'approvazione dei piani di bacino.

Anche se tale procedura è stata avviata soltanto per l'adozione dei piani stralcio, introdotti dalla legge 493/93, essa appare senza dubbio troppo farraginosa.

Basti pensare che per i bacini di rilievo nazionale erano previsti una quindicina di passaggi prima dell'emanazione del decreto d'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Una prima semplificazione di tale procedura è stata introdotta dal d.lgs. 112/98 (art. 87) che ha eliminato due passaggi, cancellando i pareri attribuiti al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed alla Conferenza Stato-Regioni.

Dall'analisi dei risultati finora conseguiti, spicca la disparità tra le diverse aree del Paese a scapito, ancora una volta, delle regioni meridionali il cui territorio è quasi per intero suddiviso tra bacini di carattere regionale ed interregionale.

Fin troppo facile attribuire la responsabilità di tale ritardo alla minor efficienza delle Regioni del Sud, ma è pur vero che nei confronti dei bacini di rilievo nazionale l'impegno economico è stato maggiore rispetto agli altri. Quest'ultima constatazione viene evidenziata anche per spiegare il differente grado di applicazione della legge tra i bacini nazionali, in cui operano anche strutture statali, e gli altri; almeno in parte, ciò potrebbe essere dovuto alla maggiore efficienza delle strutture centrali rispetto a quelle regionali, ma questa ipotesi è tutta da dimostrare.

4. - I bacini idrografici. Nonostante la legge 59/97 fornisca indicazioni sull'elemento territoriale di riferimento privilegiando i confini amministrativi, sembra opportuno enfatizzare l'esigenza di preservare l'unitarietà fisica del bacino idrografico come ambito territoriale nel quale si sviluppano e possono essere controllati i principali processi che interessano la difesa del suolo.

Né la proposta di direttiva del Consiglio dell'Unione Europea che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque, appare in contrasto con tale impostazione.

Al contrario, il «distretto idrografico», che in essa viene definito come «area amministrativa, di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere» è considerato la principale unità amministrativa per la gestione dei bacini idrografici, confermando perciò la validità concettuale di questo aspetto della normativa nazionale.

Utopisticamente, si può sperare che in futuro i confini amministrativi vengano adeguati a quelli tracciati secondo criteri idrogeomorfologici, realizzando in tal modo la migliore suddivisione in ambiti di riferimento che attualmente si riesca ad immaginare.

La distinzione, basata su criteri geografici e di rilevanza, tra bacini nazionali, interregionali e regionali implica diffe-

renti procedure per la predisposizione e l'adozione dei piani di bacino.

Il superamento di tale classificazione è fortemente auspicato dalle Regioni che hanno proposto di riposizionare tutte le Autorità di bacino sul medesimo piano istituzionale reclamando la completa titolarità delle competenze in materia di difesa del suolo.

È comunque diffusa la convinzione che l'applicazione di un criterio di omogeneità che conferisca uguale rilievo a tutti i bacini, ridurrebbe anche le differenze finora riscontrate in termini di efficienza.

Ma mentre alcuni ritengono che ciò debba avvenire estendendo la presenza dell'Amministrazione statale anche ai bacini interregionali e regionali, altri preferirebbero che alle Regioni interessate dai bacini nazionali fossero attribuite le stesse funzioni previste per i bacini interregionali.

Le Autorità di bacino

Da quanto detto nel paragrafo precedente ne discende che il modello amministrativo delle Autorità di bacino dovrebbe essere unico su tutto il territorio nazionale.

Appare condivisibile la netta separazione del momento istruttorio, di competenza del Comitato tecnico, da quello decisionale, per il quale è competente il Comitato Istituzionale.

Nella prospettiva di un rafforzamento dei poteri dei singoli organi di governo, il Comitato tecnico potrebbe convocare conferenze di servizi, promuovere accordi o convenzioni tra amministrazioni, svolgere azione di controllo, mentre al Comitato istituzionale competerebbe l'emanazione di atti d'indirizzo politico-amministrativo, l'approvazione dei piani di bacino, la programmazione degli interventi, l'approvazione di accordi e convenzioni.

Absolutamente inadeguata è, invece, la dotazione di uomini e mezzi assegnata alle Autorità.

Tale carenza è stata recepita dal legislatore e affrontata nell'art. 2 del più volte citato d.l. 180/98.

Da più parti viene auspicata una maggiore indipendenza, intesa soprattutto come autonomia finanziaria, per le Autorità di bacino che diverrebbero, in tal modo, veri e propri organi di amministrazione di tipo manageriale con ampia capacità decisionale.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 112/98 che assegna alle Regioni la gestione dei proventi ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico, da destinare al finanziamento degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino, si ritiene che i finanziamenti dovrebbero assumere carattere di continuità.

Qualora le Autorità venissero investite di poteri di regolazione, di controllo, di vigilanza e sanzionatori nei confronti dei soggetti inadempienti, potrebbero svolgere efficacemente la propria funzione istituzionale di indirizzo e coordinamento tra i vari enti preposti alla difesa del suolo.

In posizione ostativa rispetto alla terzietà delle Autorità di bacino si pongono le Regioni che prediligono un'impostazione secondo la quale le stesse Autorità siano espressione degli enti territoriali competenti in materia di pianificazione e programmazione, che sarebbero pertanto rappresentati nel Comitato istituzionale di cui dovrebbe far parte anche un rappresentante del Governo, a garanzia della tutela degli interessi dell'intera comunità nazionale.

Il modello cooperativo in materia di difesa del suolo è ritenuto comunque valido e, da taluni, irrinunciabile.

Tuttavia resta da valutare la sua compatibilità con i principi introdotti dall'entrata in vigore della legge 59/97, mentre sono da eliminare le sovrapposizioni di competenza tra Stato e Regioni per quanto concerne i bacini di rilievo nazionale.

I piani di bacino

Nonostante nessun piano di bacino sia stato finora completato, non è assolutamente in discussione la validità di tale strumento che è anzi ritenuto presupposto necessario di qualunque azione di governo del territorio.

La facoltà concessa alle Autorità di bacino dalla legge 493/93, di ricorrere a piani stralcio monotematici anticipando alcuni dei contenuti del piano di bacino, permette di ipotizzare che tale procedura possa divenire ordinaria, ferma restando l'esigenza di snellire l'iter di approvazione.

A questo proposito, si ritiene che l'approvazione debba essere atto proprio dell'Autorità, la cui autonomia decisionale sarebbe bilanciata prevedendo la preventiva approvazione del piano stesso da parte delle Regioni interessate, analogamente a quanto avviene per tutti i piani d'area vasta contenenti prescrizioni sull'uso del territorio.

Uno degli aspetti più delicati e controversi della legge 183/89 riguarda i rapporti tra il piano di bacino e gli strumenti di pianificazione urbanistica preesistenti che ad esso vengono sottoposti. Infatti, ai sensi dell'art. 17 della legge quadro, le prescrizioni contenute nel primo prevalgono e possiedono carattere vincolante per gli enti pubblici e per i soggetti privati interessati.

Certamente esiste l'esigenza di coordinare le azioni volte alla difesa del suolo con la pianificazione urbanistica preesistente, anche al fine di evitare, laddove possibile, contrasti con gli interessi dei privati e delle popolazioni residenti.

Il ricorso alla concertazione tra i diversi enti pubblici in sede di pianificazione di bacino, la cosiddetta «pianificazione cooperativa interistituzionale», estesa eventualmente alle categorie produttive, ai concessionari di acqua pubblica e ai grandi utenti, porterebbe ad individuare quelle situazioni di particolare incompatibilità con le esigenze di tutela idrografica e del suolo per le quali si rende necessaria la redazione di piani di dettaglio capaci, in sintonia con le prescrizioni del piano di bacino, di modificare le destinazioni d'uso delle aree interessate.

In altri termini si tratterebbe di adoperare la tecnica del bilanciamento degli interessi urbanistici esistenti, in alcuni casi modificando la destinazione d'uso dei suoli ricorrendo a vincoli d'inedificabilità, in altri confermando la prescrizione urbanistica e, in situazioni ad elevato grado di criticità, prevedendo perfino la delocalizzazione degli insediamenti per sottrarli definitivamente ai pericoli incombenti.

A tali misure prescrittive dovrebbero corrispondere meccanismi compensativi degli interessi privati incisi. Queste possono essere concepite sotto forma di contributi, di sgravi fiscali, di finanziamenti agevolati o di indennizzi, nel caso delle attività produttive agricole, seguendo l'esempio di alcune misure previste dai regolamenti CEE 2078 e 2080 del 1992.

Infine, nei casi in cui non sia attuabile il trasferimento degli abitati che ricadono in aree a rischio, è ipotizzabile l'obbligo di una specifica protezione assicurativa.

Se è vero che la gestione delle risorse idriche rappresenta uno degli aspetti più rilevanti della pianificazione di bacino, è in questa sede che dovrà essere redatto il bilancio idrico, come previsto dall'art. 3 della l. 5 gennaio 1994, n. 36, considerando tutte le sue componenti ivi compresa la cosiddetta «utenza ecologica» corrispondente al minimo deflusso vitale di ciascun corso d'acqua.

A tale scopo, è urgente che le Regioni, alle quali il d.lgs. 112/98 ha attribuito la gestione del demanio idrico comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acque pubbliche (artt. 86 e 89), provvedano all'aggiornamento del catasto delle concessioni individuando le utenze abusive, soprattutto per quanto riguarda l'emungimento delle acque sotterranee.

Solamente attraverso questo passaggio si potrà giungere alla definizione di un bilancio attendibile che consenta di identificare le aree deficitarie e quelle più ricche di risorse idriche e di programmarne l'uso razionale.

Difesa del suolo e protezione civile

Nonostante la scarsissima attenzione prestata alla legge 183 dalla legge 225/92 che istituisce il Servizio nazionale di Protezione civile, è del tutto evidente la necessità di creare una forte collaborazione tra le strutture operanti sia in fase di previsione e prevenzione sia in quella, purtroppo molto frequente, della gestione dell'emergenza.

Questo è stato, finora, il confine tra difesa del suolo e attività di protezione civile ma, ponendosi nell'ottica di ricondurre gli interventi d'emergenza alla logica della pianificazione, tale distinzione appare ormai superabile.

Infatti, nel corso della Conferenza nazionale di Protezione civile del giugno 1997, è emersa la necessità che il Servizio di Protezione civile partecipi attivamente anche alla fase di prevenzione, intendendo con ciò sia l'identificazione e la valutazione del rischio, sia la predisposizione dei piani di allerta e di evacuazione.

Ancora una volta si rileva una sovrapposizione di compiti, nella fattispecie tra l'analisi del rischio sviluppata dalle Autorità di bacino durante la fase conoscitiva preliminare alla redazione dei piani, e i programmi di previsione e prevenzione richiesti dalla legge 225/92 all'interno dei quali Regioni e Province dovrebbero sviluppare l'analisi del rischio da frana e da inondazione e la cui predisposizione risulta anch'essa in notevole ritardo.

Un altro aspetto è legato alla pianificazione post-calamità che, traducendosi perlopiù nella realizzazione di interventi infrastrutturali, rischia di confliggere con il piano di bacino.

Ciò potrebbe essere evitato prevedendo la partecipazione delle Autorità di bacino alla fase di programmazione degli interventi straordinari allo scopo di verificarne la compatibilità con gli orientamenti del piano di bacino.

È purtroppo vero che, allo stato attuale, l'intervento post-calamità si rivela spesso come la prima occasione per un esame sistematico dell'area interessata dall'evento.

È facile prevedere che in futuro si dovrà ancora far fronte a situazioni d'emergenza e, pertanto, è necessario e urgente dotarsi di precise procedure che consentano di gestire tali situazioni partendo dalle esperienze pregresse che consentono oggi di portare ad esempio il cosiddetto «modello Versilia», con riferimento alle azioni adottate in seguito agli eventi verificatisi nel giugno 1996.

In quella circostanza vennero affidati fondi e poteri straordinari agli enti locali che, legittimati da un'apposita ordinanza, gestirono il piano d'intervento affidando lavori ed incarichi a trattativa privata, in deroga alla vigente normativa in materia di appalti.

I risultati di tale esperienza sono stati davvero lusinghieri, tanto è vero che in due anni sono stati aperti cantieri per ben 234 miliardi di lire.

Conoscenza del territorio e strutture tecniche

Se appare pleonastico affermare che la conoscenza del territorio è essenziale e propedeutica alla predisposizione dei piani di bacino, alla luce dei fatti occorre evidenziare l'inadeguatezza delle strutture che tale conoscenza avrebbero dovuto garantire.

Ciò nonostante la molteplicità dei soggetti preposti a tale azione conoscitiva presenti sul territorio, il cui operato risulta spesso privo di coordinamento e, comunque, in ritardo rispetto alle esigenze individuate.

Il ruolo di coordinamento e regolazione di tale disorganica attività sembra destinato alle Autorità di bacino a cui

taluni vorrebbero assegnare la gestione dei Servizi tecnici decentrati a livello di bacino.

Del resto, è opinione comune che i Servizi tecnici nazionali vadano potenziati e riorganizzati prevedendone anche il decentramento, articolandoli sul territorio in uffici periferici, magari a scala di bacino idrografico, assegnandone la gestione o alle regioni o direttamente alle Autorità di bacino.

Il loro potenziamento è stato avviato solo di recente e tale sforzo non è ancora stato sufficiente a colmare i ritardi accumulati.

Nell'ipotesi di Servizi tecnici nazionali decentrati ma non regionalizzati, è da prevedere la contemporanea presenza dei Servizi tecnici regionali con una precisa distinzione di compiti.

Alle strutture nazionali competerebbe la definizione di standard da utilizzare nella realizzazione di reti di monitoraggio, nella raccolta, analisi ed elaborazione dei dati, nella cartografia tematica, nel coordinamento dei sistemi informativi e delle banche dati territoriali.

I Servizi regionali dovrebbero applicare tali criteri per svolgere la propria attività di dettaglio consistente nella raccolta sistematica dei dati, nella produzione di carte tematiche, nell'esecuzione di indagini.

Le strutture tecniche delle Autorità di bacino, infine, usufruirebbero dei risultati ottenuti dai Servizi tecnici regionali per svolgere la propria attività di pianificazione, programmazione e controllo.

Se poi si riuscisse a sviluppare iniziative concrete per facilitare il trasferimento delle conoscenze tra strutture tecniche e comunità scientifica stabilendo delle procedure che consentano l'aggiornamento continuo degli archivi di dati e l'acquisizione dei risultati delle ricerche, si farebbe un passo fondamentale vista e considerata la mole di informazioni che verrebbero in tal modo messe a disposizione.

Un'ulteriore ipotesi riguarda la finalizzazione delle ricerche alle reali e prioritarie esigenze di conoscenza.

Tramite apposite convenzioni con le Università e gli enti di ricerca, si riuscirebbe ad avere a disposizione, in breve tempo e a costo relativamente basso, una gran quantità di risorse umane, tecniche e scientifiche capaci di dare nuovo vigore all'attività conoscitiva prevista dall'art. 2 della legge 183.

5. - Dalla disamina svolta è emersa una notevole divergenza tra i risultati che, con l'entrata in vigore della legge 183/89, si pensava di conseguire e quelli a cui si è effettivamente pervenuti.

I motivi che hanno portato a questa situazione sono in parte riconducibili ai ritardi nell'applicazione della legge da parte dei soggetti pubblici preposti, in parte ad alcuni limiti di applicabilità insiti nella norma stessa e, senza dubbio, al contesto in cui tale legge ha dovuto agire, caratterizzato da un grande caos istituzionale e da un basso grado di cultura ambientale, testimoniato dallo scempio che per decenni è stato perpetrato ai danni del nostro territorio con la complicità degli stessi enti pubblici che avrebbero dovuto tutelarli.

Purnondimeno, la struttura portante della legge ha mantenuto la propria validità, pur necessitando di quello che è stato definito un intervento di manutenzione legislativa, che potrà prendere spunto dalle osservazioni di seguito riassunte per punti.

1. - Il bacino idrografico deve essere mantenuto come unità territoriale di riferimento, al cui interno si svolgono per intero quei processi idrogeologici che comportano modificazioni del territorio e delle risorse in esso reperibili. La validità di tale impostazione è confermata dai contenuti della proposta di direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 21 aprile 1997 che istituisce un quadro per la politica comunitaria in materia di acque, che individua nel distretto idrografico, composto da più bacini, l'ambito di riferimento ottimale.

2. - La classificazione in bacini nazionali, interregionali e regionali ha portato a profonde disparità di attuazione, sia per le differenti procedure previste dalla legge, sia per la diversa efficienza dei soggetti pubblici chiamati ad operare.

Pertanto, si ritiene che tale distinzione possa essere superata attribuendo lo stesso rilievo a tutti i bacini, allo scopo di pervenire ad un'azione di difesa del suolo omogenea su tutto il territorio nazionale.

3. - Deve essere reso effettivamente applicabile il potere sostitutivo dello Stato in caso d'inerzia delle Regioni.

4. - Il modello organizzativo dell'Autorità di bacino appare valido e coerente con l'ordinamento comunitario. Analogamente a quanto detto per i bacini idrografici, è auspicabile che il modello sia unico su tutto il territorio nazionale.

5. - Sembra opportuno, comunque, prevedere un rafforzamento dei poteri di coordinamento, programmazione, regolazione e controllo delle Autorità.

6. - Le Autorità di bacino necessitano di adeguate dotazioni di personale qualificato e di autonomia finanziaria.

Il primo aspetto è stato affrontato con l'entrata in vigore del d.l. 180/98 e, in particolare, con le disposizioni contenute nell'art. 2, mentre l'attuazione del d.lgs. 112/98, che assegna alle Regioni la gestione dei beni del demanio idrico e dei relativi introiti destinati a finanziare interventi di tutela delle risorse idriche, dell'assetto idraulico e idrogeologico, potrebbe garantire la continuità di finanziamento che finora è mancata.

7. - L'iter di approvazione dei piani di bacino necessita di una radicale semplificazione. In tal senso ha agito il d.lgs. 112/98, cancellando i pareri attribuiti al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed alla Conferenza Stato-Regioni. Si ritiene, però, che l'approvazione debba essere un atto di competenza del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino, previa approvazione del piano stesso da parte degli organi di governo delle regioni interessate.

8. - Il piano di bacino, così come previsto dalla legge quadro, risulta molto complesso e i tempi per il suo completamento troppo lunghi. Esiste l'esigenza operativa di procedere per piani di dettaglio, sull'esempio dei piani stralcio introdotti dalla legge 493/93 e come ribadito dal d.l. 180/98. In tal modo si dovrebbe giungere, in tempi brevi, alla delimitazione delle aree a rischio idrogeologico, per far sì che vengano recepite, con i necessari dettagli di scala, all'interno della zonizzazione del piano urbanistico a livello comunale. Del resto, è presumibile che tale sia anche l'orientamento comunitario poiché all'interno del distretto idrografico è possibile programmare gli interventi separatamente per singoli bacini sulla base di una scala di priorità.

9. - Allo scopo di coordinare l'azione di difesa del suolo con la pianificazione urbanistica, si auspica una fattiva cooperazione interistituzionale, abbandonando la concezione esclusivamente vincolistica degli strumenti di piano.

10. - Si dovranno prevedere idonei meccanismi compensativi, sotto forma di contributi, sgravi fiscali, finanziamenti agevolati, indennizzi, o di obbligo assicurativo in tutti quei casi in cui, in presenza di un rischio elevato, le prescri-

zioni del piano di bacino andranno ad incidere pesantemente gli interessi dei privati.

11. - Va rafforzata la collaborazione tra strutture di Protezione civile e Autorità di bacino prevedendo la partecipazione delle prime alla fase d'identificazione e valutazione del rischio, delle altre alla programmazione degli interventi post-calamità allo scopo di verificarne la compatibilità con i contenuti del piano di bacino.

12. - È assolutamente necessario continuare l'opera di potenziamento dei Servizi tecnici nazionali, articolandoli in uffici periferici la cui gestione potrà essere assegnata alle Regioni o alle stesse Autorità di bacino.

Le strutture decentrate attuerebbero la fase conoscitiva di cui all'art. 2 della 183, seguendo i criteri e le metodologie definiti dalle strutture centrali.

13. - Devono essere studiate efficaci procedure che consentano la trasmissione del prezioso patrimonio di conoscenza tecnica e scientifica proprio delle Università e degli Enti di ricerca, verso i soggetti pubblici preposti alla pianificazione e alla programmazione degli interventi. È indispensabile che tali informazioni confluiscono nei Sistemi informativi territoriali, ed è auspicabile che si sviluppino forme di collaborazione sempre più intense.

14. - È urgente che le Regioni, che ne hanno esclusiva competenza dall'entrata in vigore del d.lgs. 112/98, provvedano all'aggiornamento del catasto delle concessioni idriche, onde consentire alle Autorità la redazione di un attendibile bilancio idrico a livello di bacino.

In un periodo di importanti mutamenti riguardanti l'assetto istituzionale dello Stato, l'organizzazione della Pubblica Amministrazione e i compiti dei vari enti attuatori, si avverte una rinnovata attenzione verso i problemi legati alla difesa del suolo e alla tutela dell'ambiente, senza dubbio stimolata dai disastrosi eventi verificatisi in Campania nel maggio 1998.

I tempi sembrano maturi affinché l'azione di difesa del suolo faccia un salto di qualità che può essere realizzato tramite l'adeguamento normativo ma anche mediante il maggior coinvolgimento della popolazione nella gestione del territorio e delle risorse. La partecipazione diretta dei cittadini, eventualmente attraverso comitati di rappresentanza, porterebbe ad una crescita culturale tanto più rapida quanto più sarà sostenuta dalla rigorosa azione dei mezzi di comunicazione.

Vanno recuperate, eventualmente con la creazione e la formazione di nuove figure professionali, le attività di manutenzione ordinaria nelle zone montane, collinari e lungo i corsi d'acqua a salvaguardia di un equilibrio che preveda la presenza dell'uomo nel totale rispetto dell'ambiente naturale.

Agli enti pubblici, riorganizzati a tutti i livelli istituzionali eliminando le attuali sovrapposizioni di competenze, resta il compito e il dovere di sfruttare appieno la potenzialità delle norme e degli strumenti a disposizione, allo scopo di salvaguardare e valorizzare il nostro territorio in tutte le sue componenti, comprese quelle più strettamente connesse all'attività umana. □

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia C.E. - Sez. IV - 5-10-1999, in cause riunite C-175/98 e C-177/98 - Murray, pres.; Ragnemalm, est.; Leger, Avv. gen. (conf.) - Lirussi c. Bizzaro.

Sanità pubblica - Rifiuti - Nozione di deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti - Messa in riserva e deposito preliminare - Normativa comunitaria - Domanda di pronuncia pregiudiziale.
(Trattato CE, art. 234; direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE; direttiva 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE; direttiva 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE)

La nozione di «deposito temporaneo» si distingue da quella di «deposito preliminare» di rifiuti e non rientra nella nozione di «operazione di gestione» ai sensi dell'art. 1, lett. d), della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE (1).

Le competenti autorità nazionali sono tenute, per quanto riguarda le operazioni di deposito temporaneo, a vegliare al rispetto degli obblighi risultanti dall'art. 4 della direttiva n. 75/442 (2).

(Omissis) - 1. - Con due ordinanze del 20 aprile 1998, pervenute in cancelleria l'11 maggio successivo, il Pretore di Udine ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (diventato art. 234 CE), quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (G.U. L 194, pag. 47), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE (G.U. L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva 75/442»), e della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi (G.U. L 377, pag. 20), come modificata dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1994, n. 94/31/CE (G.U. L 168, pag. 28; in prosieguo: la «direttiva 91/689»).

2. - Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di procedimenti penali promossi a carico del sig. Lirussi e della sig. Bizzaro, imputati di aver tenuto in deposito rifiuti in condizioni irregolari.

3. - Il sig. Lirussi e la signora Bizzaro gestiscono, rispettivamente, un'officina meccanica ed una lavanderia site nella zona di Udine. Entrambi hanno ottenuto dall'Assessore regionale all'ambiente un'autorizzazione allo stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi derivanti dall'attività delle loro imprese e costituiti, per il signor Lirussi, da batterie al piombo e, per la sig. Bizzaro, da fanghi derivanti dalla distillazione di una macchina lavasecco.

4. - Tale autorizzazione è stata accordata al sig. Lirussi per un periodo di validità di cinque anni a decorrere dal 1° aprile 1992 e per un quantitativo massimo di rifiuti di 0,1 tonnellate. L'autorizzazione è scaduta il 1° aprile 1997, in quanto l'interessato, comunicando l'imminente chiusura dello stoccaggio, ha chiesto la revoca dell'autorizzazione stessa in prospettiva della cessione in affitto dell'azienda. A seguito di controlli effettuati presso l'officina del sig. Lirussi, in data 8 aprile e 21 maggio 1997, è emerso che 160 kg di batterie al piombo esauste erano state depositate presso la ditta dopo la data di scadenza dell'autorizzazione.

5. - L'autorizzazione rilasciata alla sig. Bizzaro in data 9 agosto 1994 le dava diritto di tenere in deposito un quantitativo massimo di 50 kg di rifiuti. Da controlli effettuati presso la lavanderia dell'interessata è risultato, in primo luogo, che lo stoccaggio provvisorio aveva avuto inizio il 6 giugno 1994, ossia circa due mesi prima del rilascio dell'autorizzazione, e, in secondo luogo, che la sig. Bizzaro aveva detenuto un quantitativo di rifiuti superiore al limite autorizzato.

6. - Nell'ambito dei detti procedimenti penali promossi nei confronti del sig. Lirussi e della sig. Bizzaro, il P.M. ha rilevato che le ope-

razioni di stoccaggio non autorizzate contestate agli indagati potevano essere considerate, in entrambi i casi, come «deposito temporaneo» ai sensi della normativa italiana e, per questo motivo, esonerate da autorizzazione, in quanto le suddette operazioni non eccedevano i termini e i quantitativi massimi previsti per questo tipo di deposito.

7. - Pur ritenendo, quindi, che il comportamento degli imputati non fosse passibile di sanzioni penali, il P.M. ha cionondimeno chiesto che alla Corte venisse sottoposta una domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di accertare se la normativa nazionale fosse compatibile con le disposizioni del diritto comunitario e se i fatti contestati potessero qualificarsi come «deposito temporaneo».

La normativa comunitaria applicabile

La direttiva 75/442

8. - L'art. 1 della direttiva 75/442 dispone: «Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

a) «rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

La Commissione, conformemente alla procedura di cui all'art. 18, preparerà, entro il 1° aprile 1993, un elenco dei rifiuti che rientrano nelle categorie di cui all'allegato I. Questo elenco sarà oggetto di un riesame periodico e, se necessario, sarà riveduto secondo la stessa procedura;

b) «produttore»: la persona la cui attività ha prodotto rifiuti («produttore iniziale») e/o la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di detti rifiuti;

c) «detentore»: il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che li detiene;

d) «gestione»: la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni nonché il controllo delle discariche dopo la loro chiusura;

e) «smaltimento»: tutte le operazioni previste nell'allegato II A;

f) «ricupero»: tutte le operazioni previste nell'allegato II B;

g) «raccolta»: l'operazione di raccolta, di cernita e/o di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto».

9. - L'art. 4 della direttiva 75/442 recita:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e in particolare:

- senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora;

- senza causare inconvenienti da rumori od odori;

- senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti».

10. - Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 75/442, «Gli Stati membri stabiliscono o designano l'autorità o le autorità competenti incaricate di porre in atto le disposizioni della presente direttiva».

11. - L'art. 8 della stessa direttiva precisa:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché ogni detentore di rifiuti:

- li consegni ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni previste nell'allegato II A o II B oppure

- provveda egli stesso al ricupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della presente direttiva».

12. - In conformità all'art. 9 della direttiva 75/442 ed ai fini dell'applicazione degli artt. 4, 5 e 7, tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II A di detta direttiva debbono ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente di cui all'art. 6.

13. - L'allegato II A, relativo alle operazioni di smaltimento dei rifiuti, conteneva, nella versione originale, la seguente definizione:

«D 15 Deposito preliminare prima di una delle operazioni di cui al presente allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti».

14. - Questa definizione è stata modificata dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, n. 96/350/CE, che adatta gli allegati II A e II B della direttiva 75/442/CEE (G.U. L 135, pag. 32); essa è attualmente così formulata:

«D 15 Deposito preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D 1 a D 14 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti)».

15. - L'art. 10 della direttiva 75/442 prevede che, ai fini dell'applicazione dell'art. 4, tutti gli stabilimenti o imprese che effettuano le operazioni elencate nell'allegato II B di detta direttiva devono ottenere un'autorizzazione.

16. - L'allegato II B, relativo alle operazioni di recupero dei rifiuti, conteneva, nella sua versione originale, la seguente definizione:

«R 13 Messa in riserva di materiali per sottoporli a una delle operazioni che figurano nel presente allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui sono prodotti».

17. - Questa definizione è stata adattata dalla decisione 96/350 ed è attualmente così formulata:

«R 13 Messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R 1 a R 12 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui sono prodotti)».

18. - L'art. 11, n. 1, primo comma, della direttiva 75/442 dispone:

«Fatto salvo il disposto della direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, modificata da ultimo dall'atto di adesione della Spagna e del Portogallo, possono essere dispensati dall'autorizzazione di cui all'art. 9 o all'art. 10:»

a) gli stabilimenti o le imprese che provvedono essi stessi allo smaltimento dei propri rifiuti nei luoghi di produzione e

b) gli stabilimenti o le imprese che recuperano rifiuti».

19. - Ai sensi dell'art. 13 della direttiva 75/442, «Gli stabilimenti o le imprese che effettuano le operazioni previste agli articoli 9-12 sono sottoposti ad adeguati controlli periodici da parte delle autorità competenti».

20. - L'art. 14, primo comma, della direttiva 75/442 prevede che:

«Ogni stabilimento o impresa di cui agli artt. 9 e 10 deve:

- tenere un registro in cui siano indicati la quantità, la natura, l'origine nonché, se opportuno, la destinazione, la frequenza della raccolta, il mezzo di trasporto e il modo di trattamento dei rifiuti, per i rifiuti di cui all'allegato I e per le operazioni previste negli allegati II A e II B;

- fornire, dietro richiesta, tali informazioni alle autorità competenti di cui all'articolo 6».

La direttiva 91/689

21. - L'art. 11 della direttiva 91/689 ha abrogato, con effetto dal 27 giugno 1995, la direttiva del Consiglio 20 marzo 1978, 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi (G.U. L 84, pag. 43).

22. - L'art. 1 della direttiva 91/689 precisa che quest'ultima mira a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri sulla gestione controllata dei rifiuti pericolosi, che, fatta salva questa direttiva, la direttiva 75/442 riguarda i rifiuti pericolosi e che le definizioni di «rifiuto» e degli altri termini utilizzati nella direttiva 91/689 sono quelle della direttiva 75/442.

23. - L'art. 4, n. 1, della direttiva 91/689 stabilisce che l'art. 13 della direttiva 75/442 si applica anche ai produttori di rifiuti pericolosi.

24. - Ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva 91/689, «L'art. 14 della direttiva 75/442/CEE è applicabile anche ai produttori di rifiuti pericolosi ed a tutti gli stabilimenti ed imprese che effettuano il trasporto di rifiuti pericolosi».

25. - L'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva 91/689 dispone:

«1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, nel corso della raccolta, del trasporto e del deposito temporaneo, i rifiuti siano adeguatamente imballati ed etichettati in conformità delle norme internazionali e comunitarie in vigore.

2. Per quanto riguarda i rifiuti pericolosi, i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto effettuati in base all'art. 13 della direttiva 75/442/CEE riguardano in particolare l'origine e la destinazione di detti rifiuti».

La normativa nazionale applicabile

26. - La normativa italiana in materia di rifiuti risulta attualmente dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, recante attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggi (GURI, Suppl. ord. n. 38, del 15 febbraio 1997), come modificato dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (GURI n. 261, dell'8 novembre 1997; in prosieguo: il «d.lgs. n. 22/97»).

27. - Il d.lgs. n. 22/97 riporta integralmente nei suoi allegati B e C, punti D 15 e, rispettivamente, R 13, le disposizioni corrispondenti degli allegati II A e II B della direttiva 75/442.

28. - L'art. 6, lett. d), del d.lgs. n. 22/97 precisa che per «stoccaggio» debbono intendersi «le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D 15 dell'allegato B, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di materiali di cui al punto R 13 dell'allegato C».

29. - L'art. 6, lett. m), del d.lgs. n. 22/97 definisce il «deposito temporaneo» nei termini seguenti:

«deposito temporaneo: il raggruppamento dei rifiuti effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti alle seguenti condizioni:

1) i rifiuti depositati non devono contenere policlorodibenzo-diossine, policlorodibenzofurani, policlorodibenzofenoli in quantità superiore a 2,5 ppm né policlorobifenile, policlorotrifenili in quantità superiore a 25 ppm;

2) i rifiuti pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno bimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito, ovvero, in alternativa, quando il quantitativo di rifiuti pericolosi in deposito raggiunge i 10 metri cubi; il termine di durata del deposito temporaneo è di un anno se il quantitativo di rifiuti in deposito non supera i 10 metri cubi nell'anno o se, indipendentemente dalle quantità, il deposito temporaneo è effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori;

3) i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito, ovvero, in alternativa, quando il quantitativo di rifiuti non pericolosi in deposito raggiunge i 20 metri cubi; il termine di durata del deposito temporaneo è di un anno se il quantitativo di rifiuti in deposito non supera i 20 metri cubi nell'anno o se, indipendentemente dalle quantità, il deposito temporaneo è effettuato in stabilimenti localizzati nelle isole minori;

4) il deposito temporaneo deve essere effettuato per tipi omogenei e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute;

5) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura dei rifiuti pericolosi».

30. - L'art. 28 del d.lgs. n. 22/97 prevede in particolare che «l'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti è autorizzato dalla regione competente per territorio entro novanta giorni dalla presentazione della relativa istanza da parte dell'interessato».

31. - Tuttavia, tale regime di autorizzazione di cui all'art. 28 non si applica al «deposito temporaneo». Infatti, l'art. 28, n. 5, del d.lgs. n. 22/97 dispone che «fatti salvi l'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico da parte dei soggetti di cui all'art. 12, ed il divieto di miscelazione, le disposizioni del presente articolo non si applicano al deposito temporaneo effettuato nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 6, comma 1, lett. m)».

32. - L'inosservanza dell'art. 28 è soggetta a sanzioni penali, in conformità all'art. 51 del d.lgs. n. 22/97.

Le questioni pregiudiziali

33. - Con due ordinanze del 20 aprile 1998 il Pretore di Udine ha sospeso i procedimenti ed ha sottoposto alla Corte quattro questioni pregiudiziali in ciascuna delle cause *a quibus*. Le prime tre questioni, comuni ai due procedimenti, sono così formulate:

«1) Qual è la differenza (se c'è) tra il deposito temporaneo e il deposito preliminare (o messa in riserva) di rifiuti, effettuati all'interno dell'insediamento produttivo, e quali sono i criteri per individuare, in concreto, l'uno e l'altro accumulo di rifiuti.

2) Se il deposito temporaneo è escluso dal concetto di «gestione» dei rifiuti di cui all'art. 1, lett. d), della direttiva

91/156/CEE e da tutti gli obblighi ad essa relativi, ivi compresa la comunicazione di tale attività alle autorità preposte ai controlli.

3) Se il deposito temporaneo è assoggettato a sorveglianza e se, in caso di risposta positiva, a quale tipologia di misure; se, rispetto ad esso, sono operativi i principi di cui all'art. 4, commi 1 e 2, della direttiva 91/156/CEE e in che termini.

34. - Nel procedimento C-175/98, la quarta questione pregiudiziale è formulata come segue:

«4) Se l'attività svolta dall'indagato, di deposito di kg 160 di batterie al piombo, che si è protratta per oltre un mese, in assenza di comunicazione alle autorità preposte ai controlli, costituisce deposito temporaneo, secondo le direttive».

35. - Nel procedimento C-177/98, la quarta questione pregiudiziale è formulata nei termini seguenti:

«4) Se l'attività svolta dall'indagata, di deposito di kg 87,50 di fanghi contenenti solventi alogenati, che si è protratta per oltre due mesi, costituisce deposito temporaneo, secondo le direttive».

Sulla competenza della Corte

36. - In via preliminare, va rilevato che, con le sue quarte questioni, che occorre esaminare in primo luogo, il giudice *a quo* chiede alla Corte, in sostanza, se le disposizioni delle direttive di cui domanda l'interpretazione si applichino alle due cause di cui è investito.

37. - Ora, nell'ambito di un procedimento in forza dell'art. 177 del Trattato, basato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ogni valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale (v., in tal senso, sentenze 15 novembre 1979, causa C-36/79, Denkavit, *Racc.*, pag. 3439, punto 12, e 16 luglio 1998, causa C-235/95, Dumon e Froment, *Racc.*, pag. I-4531, punto 25).

38. - La Corte non è quindi competente a pronunciarsi sui fatti della causa *a qua* o applicare a provvedimenti o a situazioni nazionali le norme comunitarie di cui essa ha fornito l'interpretazione, dato che tali questioni rientrano nella competenza esclusiva del giudice nazionale (v. sentenze 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil, *Racc.*, pag. 601, 611; 23 gennaio 1975, causa 51/74, Van der Hulst, *Racc.*, pag. 79, punto 12, e 8 febbraio 1990, causa C-320/88, Shipping and Forwarding Enterprise Safe, *Racc.*, pag. I-285, punto 11).

39. - Di conseguenza, si deve constatare che la Corte non è competente a risolvere le quarte questioni.

Sulla nozione di «deposito temporaneo»

40. - Con la prima questione e con la prima parte della seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice *a quo* chiede, in sostanza, se la nozione di «deposito temporaneo» si distingue da quella di «deposito preliminare» di rifiuti e se essa rientri nella nozione di «operazione di gestione» ai sensi dell'art. 1, lett. *d*), della direttiva 75/442.

41. - Nelle loro osservazioni scritte i governi italiano, tedesco, olandese ed austriaco, nonché la Commissione, concordano tutti nel ritenere, in sostanza, che gli allegati II A, punto D 15, e II B, punto R 13, della direttiva 75/442 debbano essere interpretati nel senso che un'operazione temporanea di raggruppamento di rifiuti effettuata, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti costituisce un'operazione di «deposito temporaneo» e non di «deposito preliminare» ai sensi della direttiva.

42. - A questo proposito, è sufficiente rilevare che, stabilendo che le operazioni di recupero o di smaltimento dei rifiuti comprendono il deposito preliminare, escluso il deposito temporaneo, gli allegati II A, punto D 15, e II B, punto R 13, implicano necessariamente che il deposito temporaneo si distingue dal deposito preliminare. Così, il deposito preliminare fa parte delle operazioni di smaltimento o di recupero dei rifiuti, mentre il deposito temporaneo prima della raccolta ne è, invece, espressamente escluso.

43. - Gli allegati II A e II B precisano inoltre, ai punti D 15 e, rispettivamente, R 13, che l'operazione di deposito temporaneo avviene prima dell'operazione di raccolta che, ai sensi dell'art. 1, lett. *d*), della direttiva 75/442, è la prima delle operazioni di gestione dei rifiuti.

44. - Di conseguenza, il deposito temporaneo precede un'operazione di gestione e, in particolare, l'operazione di raccolta di rifiuti e costituisce un'operazione preparatoria ad una delle operazioni di recupero o di smaltimento elencate negli allegati II A e II B, punti da D 1 a D 15 e, rispettivamente, da R 1 a R 13, della direttiva 75/442.

45. - Pertanto, il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti, dev'essere definito come un'operazione preliminare ad un'operazione di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 1, lett. *d*), della direttiva 75/442.

46. - Ne consegue che la prima questione e la prima parte della seconda vanno risolte nel senso che la nozione di «deposito temporaneo» si distingue da quella di «deposito preliminare» di rifiuti e non rientra nella nozione di «operazione di gestione» ai sensi dell'art. 1, lett. *d*), della direttiva 75/442.

Sugli obblighi applicabili alle operazioni di deposito temporaneo di rifiuti

47. - Con la seconda parte della seconda questione e con la terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice *a quo* chiede, in sostanza, se le autorità nazionali competenti siano tenute, per quanto riguarda le operazioni di deposito temporaneo, a vegliare al rispetto degli obblighi risultanti dall'art. 4 della direttiva 75/442.

48. - I governi che hanno presentato osservazioni scritte nonché la Commissione sostengono che il «deposito temporaneo» non è, in linea di principio, soggetto alle disposizioni sostanziali della direttiva 75/442. Tale esclusione sarebbe giustificata dalla necessità di evitare che le imprese che producono rifiuti nell'esercizio della loro attività siano, per questo fatto, soggette alle rigorose norme della detta direttiva.

49. - La Commissione aggiunge tuttavia che, in quanto deroga a norme che mirano a conseguire obiettivi di una fondamentale rilevanza, quali la protezione dell'ambiente e della salute, la nozione di «deposito temporaneo» deve interpretarsi in modo restrittivo e deve rispettare i principi menzionati all'art. 130 R del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 174 CE). Gli Stati membri, che sono tenuti a garantire l'effetto utile della direttiva 75/442, in particolare dei principi generali enunciati al suo art. 4, devono quindi adottare disposizioni sufficientemente rigorose per evitare che le imprese possano fare un uso abusivo della deroga prevista da tale direttiva in caso di «deposito temporaneo». Secondo la Commissione, le disposizioni della normativa italiana non sembrano contravvenire alle finalità della detta direttiva.

50. - Al riguardo, va ricordato che l'art. 4, primo comma, della direttiva 75/442 prevede che gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, in particolare senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora, senza causare inconvenienti da rumori o odori e senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse.

51. - L'art. 4 della direttiva 75/442, basata sull'art. 130 S del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE), mira ad attuare i principi della precauzione e dell'azione preventiva che figurano all'art. 130 R, n. 2, seconda frase, del Trattato. In forza di tali principi, spetta alla Comunità e agli Stati membri prevenire, ridurre e, nei limiti del possibile, eliminare sin dall'origine le fonti di inquinamento o di inconvenienti mediante l'adozione di provvedimenti atti a sradicare i rischi noti.

52. - Gli artt. 4, secondo comma, e 8 della direttiva 75/442 prevedono, in particolare, obblighi che devono essere adempiuti dagli Stati membri per conformarsi ai principi della precauzione e dell'azione preventiva. Si tratta di vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti e, rispettivamente, di accertare che il detentore di rifiuti li consegna ad un raccoglitore privato o pubblico o ad un'impresa che effettua le operazioni previste negli allegati II A o II B oppure che il detentore di rifiuti provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della direttiva.

53. - Nei limiti in cui i rifiuti, anche temporaneamente depositati, possono provocare rilevanti danni all'ambiente, si deve considerare che le disposizioni dell'art. 4 della direttiva 75/442, che mirano ad attuare il principio della precauzione, si applicano anche all'operazione di deposito temporaneo.

54. - Pertanto, se è vero che le imprese che detengono rifiuti e che procedono al loro deposito temporaneo non sono soggette all'obbligo di registrazione o d'autorizzazione previsto dalla direttiva 75/442, non è men vero che tutte le operazioni di deposito, indipendentemente dal fatto che siano effettuate a titolo temporaneo o preliminare, nonché le operazioni di gestione di rifiuti ai sensi dell'art. 1, lett. *d*), di tale direttiva, sono soggette al rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva che l'art. 4

della direttiva 75/442 mira ad attuare e, in particolare, agli obblighi che risultano da questa stessa norma nonché dall'art. 8 della detta direttiva.

55. - Di conseguenza, la seconda parte della seconda questione e la terza questione vanno risolte nel senso che le competenti autorità nazionali sono tenute, per quanto riguarda le operazioni di deposito temporaneo, a vegliare al rispetto degli obblighi risultanti dall'art. 4 della direttiva 75/442. (*Omissis*)

(1-2) IL DEPOSITO TEMPORANEO: UN ATTESO CHIARIMENTO DALLA CORTE DI GIUSTIZIA.

Il deposito temporaneo nello schema del d.lgs. n. 22/97 è un raggruppamento dei rifiuti prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti nel rispetto di specifiche condizioni previste dall'art. 6. Si trova dunque in uno spazio formale prima della gestione in senso stretto. Costituisce parte integrante del ciclo produttivo, se non vengono rispettate le citate condizioni, il deposito temporaneo si trasforma in attività di gestione dei rifiuti (e può integrare gli illeciti relativi secondo la quantità/qualità e le modalità del caso concreto).

L'art. 28 (che disciplina l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero), dopo aver previsto il regime della prassi amministrativa a carico degli interessati, stabilisce nel comma 5 che le disposizioni dello stesso articolo non si applicano al deposito temporaneo (ecco dunque il carattere di eccezione del relativo concetto) effettuato nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 6, comma 1, lett. *m*), che è soggetto unicamente agli adempimenti dettati con riferimento al registro di carico e scarico da parte dei soggetti di cui all'art. 12 ed al divieto di miscelazione (art. 9); di conseguenza trattasi di attività inerente ancora il ciclo produttivo non ancora ricompresa nella gestione dei rifiuti (va ricordato che l'attività di gestione inizia con la raccolta/trasporto ed il deposito temporaneo è preliminare a tali fasi).

Il fine è evidente: agevolare soprattutto le piccole imprese in ordine ad una operazione preparatoria di tipo preliminare nel caso in cui la produzione di rifiuti sia caratterizzata da una quantità/qualità tale da rendere ragionevole un regime di favore non stressato per la modestia del carico da provvedimenti autorizzatori ed inibitori che risulterebbero di fatto soffocanti. Ma tale vantaggio non deve costituire certamente un incoraggiamento a contrabbandare forme perniciose di altre raccolte di rifiuti soggette formalmente e sostanzialmente al successivo regime autorizzatorio e gestionale mascherando le stesse in modo fraudolento con lo schermo apparentemente innocuo del deposito temporaneo.

Ma quali sono le varie ipotesi del deposito temporaneo?

La configurazione giuridica tracciata dal decreto prevede due ipotesi.

- Prima ipotesi: un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo praticamente illimitato di rifiuti pericolosi provvedendo alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento entro il termine massimo di due mesi oppure se trattasi di rifiuti non pericolosi entro il termine massimo di tre mesi: «i rifiuti pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno bimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito»; «i rifiuti non pericolosi devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento con cadenza almeno trimestrale indipendentemente dalle quantità in deposito».

- Seconda ipotesi: un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo massimo di rifiuti pericolosi corrispondente

a 10 metri cubi o 20 metri cubi di rifiuti non pericolosi esonerandosi così tuttavia dal termine massimo dei due mesi; in tal caso provvederà alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento quando avrà raggiunto detto quantitativo massimo (anche superando il limite dei due mesi); comunque il termine, anche se non raggiunto il quantitativo massimo di 10 o 20 metri cubi, non può superare mai un anno.

Punto fondamentale è che il deposito temporaneo non può essere effettuato da un'azienda in un'area esterna al luogo di produzione ma dello stesso titolare. Infatti contrariamente a quanto qualcuno ritiene, solo presso «il luogo dove sono prodotti» i rifiuti è consentito effettuare il deposito temporaneo. L'art. 6, comma 1, lett. *d*), definisce luogo di produzione «uno o più stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali originano i rifiuti». Il deposito temporaneo presuppone, perciò, che il rifiuto non sia mai uscito dall'«area delimitata» entro la quale è svolta l'attività produttiva. È, inoltre, ovvio che il deposito temporaneo può essere effettuato solo dal soggetto che ha prodotto i rifiuti e non dal soggetto terzo (come invece accade oggi frequentemente in via illegale).

Dunque un deposito temporaneo non può essere effettuato presso la sede legale dell'azienda e non nel luogo di produzione anche se, in ipotesi, l'attività svolta lo imponga per motivi pratici ed operativi.

I rifiuti devono essere conservati in quello che tecnicamente e formalmente viene qualificato «deposito temporaneo» in modo chiaro dentro il luogo di produzione. Dunque i rifiuti non possono varcare il cancello di tale entità strutturale precisamente identificata dalla norma. La sede legale dell'azienda non può essere intesa come luogo di produzione in relazione alla costruzione precisa del deposito temporaneo. Né a livello formale né a livello logico. Infatti a livello formale la dizione della norma è estremamente precisa. A livello logico, se si ipotizza una sede legale distante alcuni chilometri rispetto alla sede di produzione in materia di rifiuti, si avrebbe certamente quello che viene classificato come «trasporto» dei rifiuti stessi da un luogo all'altro. I rifiuti uscirebbero comunque fuori dal ciclo produttivo in senso stretto, attraverserebbero un luogo pubblico o comunque aperto al pubblico per poi rientrare in un sito aziendale. Tale veicolazione tra i due punti dell'azienda attraverso la strada pubblica o comunque aperta al pubblico costituisce inevitabilmente e formalmente trasporto e quindi azzerà ed inibisce le possibilità del deposito temporaneo. Quindi va sottolineato che il deposito temporaneo, ove la sede legale dell'azienda sia diversa dallo stabilimento tecnico e materiale di produzione, deve essere effettuato dentro le mura di recinzione dello stabilimento materiale e tecnico di produzione e non può essere trasportato fino alla sede legale. Infatti, già la logica stessa ci dice che in tal caso si tratterebbe di trasporto e dunque rientreremo già nell'alveo della gestione formale dei rifiuti.

La Corte di giustizia C.E. con la sentenza in epigrafe, ha fornito alcuni chiarimenti fondamentali sulla nozione di «deposito temporaneo» e sulla differenziazione con il «deposito preliminare». Tale ripetuto approfondimento del tema conferma che in realtà le questioni inerenti il deposito temporaneo, lecite e fraudolente, rappresentano punto-cardine della normativa in materia di rifiuti giacché il concetto teorico e la pratica applicazione di tale prassi costituiscono da un lato interesse economico ed operativo primario per le aziende e dall'altro fonte di gravi potenziali illeciti. Dunque, caratterizzare con esattezza i parametri costitutivi delle relative nozioni è ancora materia di preminente importanza in sede applicativa del d.lgs. 22/97 e il tema continua ad essere oggetto di primario interesse da parte della giurisprudenza non solo nazionale ma anche europea.

Ma quali sono gli esatti parametri dell'importante pronuncia della Corte?

Il deposito temporaneo continua ad essere oggetto di primario interesse da parte della giurisprudenza non solo nazionale ma anche, come testimonia la sentenza sopra riportata, europea. Tale ripetuto approfondimento del tema conferma che in realtà le questioni inerenti il deposito temporaneo, lecite e fraudolente, rappresentano punto-cardine della normativa in materia di rifiuti giacché il concetto teorico e la pratica applicazione di tale prassi costituiscono da un lato interesse economico ed operativo primario per le aziende e dall'altro fonte di gravi potenziali illeciti. Dunque, caratterizzare con esattezza i parametri costitutivi delle relative nozioni è ancora materia di preminente importanza in sede applicativa del d.lgs. n. 22/97.

Chiarisce la sentenza in modo inequivocabile (e con ciò ogni dubbio dovrebbe essere sul punto definitivamente risolto) che il deposito temporaneo va collocato in via sistematica in una fase della strutturazione del decreto n. 22/97 che è precedente a livello formale e sostanziale rispetto alle operazioni di «gestione» in senso stretto (e cioè prima di quella interconnessione operativa caratterizzata da raccolta + trasporto + smaltimento o recupero). Dunque, trattasi di una prassi che viene specificamente ed espressamente estrapolata dal legislatore rispetto a tutto il regime autorizzatorio varato per la successiva gestione e da questa tenuto distinto.

Secondo la Corte europea, dunque, il «deposito temporaneo» resta esente dal regime autorizzatorio proprio per la gestione dei rifiuti.

L'art. 28 del d.lgs. n. 22/97 (che disciplina l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero), dopo aver previsto il regime della prassi amministrativa a carico degli interessati, stabilisce nel comma 5 che le disposizioni dello stesso articolo non si applicano al deposito temporaneo (ecco dunque il carattere di eccezione del relativo concetto) effettuato nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 6, comma 1, lett. *m*), che è soggetto unicamente agli adempimenti dettati con riferimento al registro di carico e scarico di cui all'art. 12 ed al divieto di miscelazione di cui all'art. 9.

Il fine è evidente: agevolare soprattutto le piccole imprese in ordine ad una operazione preparatoria di tipo preliminare nel caso in cui la produzione di rifiuti sia caratterizzata da una quantità/qualità tale da rendere ragionevole un regime di favore non stressato per la modestia del carico da provvedimenti autorizzatori ed inibitori che risulterebbero di fatto soffocanti. Ma tale vantaggio non deve costituire certamente un incoraggiamento a contrabbandare forme perniciose di altre raccolte di rifiuti soggette formalmente e sostanzialmente al successivo regime autorizzatorio e gestionale mascherando le stesse in modo fraudolento con lo schermo apparentemente innocuo del deposito temporaneo. Ed a tal fine la Corte europea, dopo aver ribadito che il deposito temporaneo deve essere eseguito nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti (con la conseguenza che un trasporto di fatto è già piena «gestione» e dunque ben lontano dal concetto stretto di deposito temporaneo), sottolinea che collateralmente alla ideazione e santificazione normativa del principio in esame il legislatore europeo deve adottare tutte le attività e misure di vigilanza e prevenzione (aggiungerei: anche repressive) per far sì che tale prassi (che la Corte ribadisce essere una modesta deroga eccezionale rispetto alla ordinaria gestione) non si trasformi da fatto squisitamente restrittivo e limitato alle finalità specifiche connesse in un pericoloso mezzo di illegalità utilizzato per celare forme di altre attività di stampo illegale come stoccaggi e scariche abusive.

Un preciso carattere di fondo viene ricollegato dalla Corte europea al «deposito temporaneo» in relazione alla sua collocazione nell'attività aziendale. Infatti il deposito temporaneo è un'attività che, ribadisce la Corte europea, «deve interpretarsi in modo restrittivo» e dunque non può

essere esteso più di tanto rispetto agli stretti confini genetici che lo caratterizzano nelle sue finalità di fondo. E dunque le prime restrizioni che vanno ribadite e sottolineate sono il fatto che soltanto il produttore può effettuare tale deposito in ordine ai propri rifiuti (e dunque un terzo che operasse tale attività sarebbe illecito e non si tratterebbe certamente più di deposito temporaneo ma saremmo già entrati in piena gestione illegale); ancora il luogo di ubicazione topografica (come sopra evidenziato) deve essere lo stretto perimetro aziendale non in senso lato ma limitato formalmente e sostanzialmente a luogo di produzione inteso in senso appunto restrittivo (e dunque un trasporto che varchi tali stretti confini, seppur da un'area aziendale ad altra area, magari con l'artificio della sede legale distaccata e/o altro simile) sarebbe antitetico con il principio in questione. Deve trattarsi di un'attività strettamente chiusa, sottintesa anche a livello strutturale/topografico, all'interno del ciclo aziendale. Conferma questo principio il concetto di luogo di produzione perché solo presso «il luogo dove sono prodotti» i rifiuti è consentito effettuare il deposito temporaneo. L'art. 6, comma 1, lett. *l*), definisce luogo di produzione «uno o più stabilimenti o siti infrastrutturali collegati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali originano i rifiuti».

Il deposito temporaneo presuppone, perciò, che il rifiuto non sia mai uscito dall'«area delimitata» entro la quale è svolta l'attività produttiva.

Vi è inoltre, naturalmente, il limite temporale e quantitativo che costituisce carattere genetico essenziale per la costituzione del deposito temporaneo ed un superamento di uno dei tali due elementi (secondo lo schema sopra tracciato) azzerava automaticamente il concetto e trasforma quel cumulo di rifiuti in qualcosa di ben diverso (tra le ipotesi più verosimili, stoccaggio abusivo o discarica illegale).

Ma quali sono i limiti quantitativi/qualitativi delle due ipotesi del deposito temporaneo?

Come prima ipotesi un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo praticamente illimitato di rifiuti pericolosi provvedendo alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento entro il termine massimo di due mesi oppure se trattasi di rifiuti non pericolosi entro il termine massimo di tre mesi.

In ulteriore e seconda ipotesi alternativa, un'azienda può scegliere di conservare in deposito temporaneo all'interno della propria area un quantitativo massimo di rifiuti pericolosi corrispondente a 10 metri cubi o 20 metri cubi di rifiuti non pericolosi, esonerandosi così tuttavia dal termine massimo dei due mesi; in tal caso provvederà alla raccolta e all'avvio alle operazioni di recupero o di smaltimento quando avrà raggiunto detto quantitativo massimo (anche superando il limite dei due mesi); comunque il termine, anche se non raggiunto il quantitativo massimo di 10 o 20 metri cubi, non può superare mai un anno.

Ove tali parametri temporali/quantitativi non dovessero essere rispettati, automaticamente si azzerava l'eccezione di deroga di favore che caratterizza il deposito temporaneo e gli accumuli devono essere letti (legalmente o illecitamente) entro il sistema di gestione in senso stretto.

Il «deposito temporaneo» ed il «deposito preliminare» secondo la Corte europea sono due concetti e prassi che vanno tenuti ben distinti. Quali sono i caratteri a livello formale e sostanziale che differenziano queste due figure giuridiche?

Con la sentenza in esame, la Corte europea chiarisce anche alcune pericolose omonimie e va infatti sottolineato che il «deposito preliminare» non va confuso con il «deposito temporaneo».

Infatti il «deposito preliminare» è una qualificazione specifica dell'attività di «stoccaggio», il quale oggi, in realtà, non è (come nel d.p.r. n. 915/82) uno solo, ma è stato per forza

di cose clonate in una bipartizione denominata «messa in riserva» prima del «recupero» e «deposito preliminare» prima dello «smaltimento» (ambedue le prassi unificate poi nel medesimo concetto di «stoccaggio»).

Come si può ben vedere, dunque, i due depositi – pericolosamente omonimi – appartengono a due fasi strutturali del «decreto Ronchi» non solo diverse, ma opposte ed antitetiche. Infatti, il «deposito temporaneo» è un'attività di favore, derogatoria ed eccezionale, collocata funzionalmente prima del pacchetto operativo della «gestione» (pacchetto del quale gli stoccaggi sono parte profondamente integrante). Invece, il «deposito preliminare» (come del resto la messa in riserva) è un'attività che già presuppone l'ingresso totale nelle operazioni di «gestione» e si colloca profondamente nel suo contesto e costituisce trampolino di lancio verso le destinazioni finali (anzi verso la specifica destinazione finale dello smaltimento) connessa alle attività della stessa gestione. E dunque è naturalmente soggetta a tutto l'impianto del regime autorizzatorio (regime che invece, in via di restrittiva eccezione, è escluso per l'attuazione del «deposito temporaneo»).

Va infine rilevata la sussistenza di obblighi di controllo, secondo la Corte europea, in ordine al deposito temporaneo?

Stabilisce ancora la Corte, e questo è ulteriore punto rilevante, che seppur il deposito temporaneo è fisiologicamente esente dall'obbligo di registrazione o di autorizzazione, è naturalmente soggetto al rispetto dei principi della precauzione e dell'azione preventiva e le autorità nazionali sono esortate a garantire il rispetto di questi obblighi. Il che significa che viene di fatto sollecitata una razionale ed efficace azione di controllo non solo per verificare in senso formale/sostanziale la sussistenza dei requisiti sopra esposti in relazione al deposito in esame, ma anche per evitare che nel rispetto di tale parametri comunque i rifiuti temporaneamente depositati possano provocare danni rilevanti all'ambiente.

Dunque il deposito temporaneo si conferma oggi come uno dei punti di interesse centrale del «decreto-Ronchi» e su tale prassi saranno presumibilmente inevitabili altri interventi giurisprudenziali e normativi atteso il carattere di primaria importanza ricollegabile a tale innovativa figura di costruzione giuridica.

Maurizio Santoloci

*

Corte costituzionale - 4-2-2000, n. 26 - Vassalli, pres.; Santosuosso, est. - Zeni e Giuri c. INAIL (avv. Muccio). (Ord. Pret. Trento 31 marzo 1998 e ord. Trib. Lecce 15 ottobre 1998)

Previdenza sociale - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Obbligo assicurativo - Lavoratori autonomi - Limiti di operatività - Discrezionalità del Legislatore.

Previdenza sociale - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Lavoratori agricoli - Lavoratori autonomi - Prestazioni - Art. 14, lett. b) d.l. n. 155 del 1993 - Criterio della prevalenza - Contrasto con art. 3 Cost. - Non sussiste.

Previdenza sociale - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Lavoratori agricoli - Lavoratori autonomi - Prestazioni - Artt. 33 legge n. 9 del 1963 e 14, lett. b) d.l. n. 155 del 1993 - Cumulo con servizi da bracciante - Esclusione - Contrasto con art. 3 Cost. - Non sussiste.

L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, pur finalizzata all'obiettivo della pronta liberazione del lavoratore dal bisogno, si ispira ad una logica di stampo assicurativo più che ad una di tipo pienamente solidaristico; pertanto spetta al Legislatore, col solo limite della patente irrazionalità, individuare categorie di lavorato-

ri cui va estesa la tutela de qua nonché precisare i limiti di operatività della stessa, limiti tanto più giustificabili nella materia del lavoro autonomo, posto che la protezione è sorta avendo quali naturali destinatari i lavoratori subordinati (1).

L'art. 14 lett. b) d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito con modificazioni dalla l. 19 luglio 1993, n. 243, là dove stabilisce che i lavoratori autonomi in agricoltura hanno diritto all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro alla condizione di dedicarsi al lavoro agricolo in modo esclusivo o almeno prevalente (secondo i criteri dettati dalla l. 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modificazioni e integrazioni), non contrasta con l'art. 3 Cost.; trattandosi di una limitazione ragionevole, in rapporto alla peculiarità del lavoro agricolo autonomo ed in vista dell'armonizzazione tra i sistemi assicurativi gestiti dall'I.N.A.I.L. e dall'I.N.P.S. e sussistendo un giustificato trattamento differenziato, all'interno della categoria degli agricoltori autonomi, in favore di chi svolga o possa svolgere la prestazione in modo non soltanto abituale, ma anche professionale e non part-time (2).

L'art. 3 l. 9 gennaio 1963, n. 9, in rapporto all'art. 14, lett. b) d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 luglio 1993, n. 243, là dove impone il divieto di cumulo, ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per i lavoratori agricoli autonomi, fra il lavoro in proprio ed i periodi di bracciantato, non contrasta con i principi richiamati dall'art. 3 Cost., perché costituisce ragionevole e coerente conseguenza dello specifico sistema normativo anche in relazione all'eterogeneità delle situazioni da tutelare, essendo consentita dalla normativa la protezione durante il periodo di lavoro dipendente ed esclusa nel periodo del lavoro autonomo soltanto se questo sia di breve durata (3).

(Omissis). – **CONSIDERATO IN DIRITTO.** – 1. - Il Pretore di Trento dubita che l'art. 14, lett. b), del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella l. 19 luglio 1993, n. 243, sia in contrasto con l'art. 3 della Costituzione là dove stabilisce che i lavoratori agricoli di cui all'art. 205, lett. b) del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 hanno diritto all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, a decorrere dal 1° giugno 1993, «secondo i criteri e le modalità previste dalla legge 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modificazioni ed integrazioni», ossia a condizione che si dedichino al lavoro agricolo «in modo esclusivo o almeno prevalente» (secondo quanto disposto dagli artt. 2 e 3 della l. 9 gennaio 1963, n. 9).

Ad avviso del rimettente sarebbe incongruo ed irrazionale escludere dalla tutela contro gli infortuni i lavoratori agricoli che non si dedichino in modo esclusivo o prevalente a tale attività, dal momento che vi sono terreni che richiedono un siffatto impegno, mentre in altri il lavoro non può durare più di un certo numero di giornate all'anno; inoltre la norma ostacolerebbe irrazionalmente sia il lavoro *part-time*, reso sempre più necessario dalla crescente meccanizzazione in agricoltura, sia l'attività svolta nelle zone svantaggiate, dove la scarsa redditività della terra costringe i lavoratori agricoli a procurarsi un'ulteriore attività.

Il Tribunale di Lecce deduce che la medesima norma e l'art. 3, primo comma, della l. 9 gennaio 1963, n. 9 – nella parte in cui non riconoscono il diritto alle prestazioni per gli infortuni ai lavoratori agricoli autonomi che, pur coltivando un loro fondo per il quale occorrono meno di 104 giornate lavorative annue, superino poi la soglia legale svolgendo altrove anche l'attività di bracciante agricolo – siano in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, perché escludono dalle prestazioni rese dall'INAIL i lavoratori che, cumulando le proprie giornate lavorative in fondi diversi, hanno integrato la predetta condizione.

2. - Le due questioni, riguardando in buona parte le stesse norme ed essendo comunque animate da una *ratio* unitaria, vanno riunite e decise con la medesima pronuncia.

3. - Oggetto di entrambi gli incidenti di legittimità costituzionale è un particolare aspetto della previdenza agraria relativo ad alcuni limiti soggettivi e oggettivi di estensione dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali per i lavoratori agricoli autonomi. Giova premettere al riguardo che l'art. 205 del d.p.r. n. 1124 del 1965, pur ricomprendendo in detta assicurazione sia i lavoratori subordinati che quelli autonomi, mantiene una evidente distinzione tra le due categorie, tanto da menzionarle separatamente nelle lettere a) e b) del testo. Inoltre la prima delle due norme oggi impugnate, ossia l'art. 14, lett. b), del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, concerne soltanto i lavoratori agri-

coli autonomi; categoria che comprende proprietari, mezzadri, coltivatori diretti, coloni e loro familiari. Per questo gruppo di lavoratori, tutti caratterizzati dalla sostanziale assenza di un vincolo di subordinazione, tale norma prevede il diritto a fruire delle prestazioni assicurative in parola non più in base al requisito della abitualità nel lavoro agricolo (come avveniva in precedenza), ma in base al requisito della esclusività o della prevalenza, con conseguente significativa restrizione dell'ambito soggettivo della protezione contro gli infortuni.

4. - La prima ordinanza da esaminare, del Pretore di Trento, è diretta a censurare siffatta restrizione sotto due profili, con riferimento all'art. 3 della Costituzione: quello di un'intrinseca irrazionalità e quello di una violazione del principio di eguaglianza, per il diverso e deteriore trattamento che viene a realizzarsi in danno dei lavoratori agricoli autonomi che si trovino nelle situazioni negative in precedenza indicate.

La questione non è fondata.

Secondo quanto già chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, pur finalizzata all'obiettivo della pronta liberazione del lavoratore dal bisogno, è ispirata «piuttosto ad una logica di tipo assicurativo che non ad una di tipo pienamente solidaristico» (v., più di recente, le sentenze n. 405 e n. 297 del 1999, nonché la n. 350 del 1997). Non c'è, dunque, una completa socializzazione del rischio, sicché spetta alla discrezionale scelta del legislatore, sindacabile da questa Corte soltanto in caso di patente irrazionalità, l'individuazione delle categorie di lavoratori alle quali va estesa la tutela assicurativa in parola e la precisazione dei limiti di operatività di tale tutela; limitazioni ancor più comprensibili in materia di lavoro autonomo (v. sentenza n. 1158 del 1987), poiché la protezione contro gli infortuni è sorta avendo come naturali destinatari i lavoratori subordinati.

Nella questione sollevata dal Pretore di Trento il fulcro della censura risiede nell'aver la legge sostituito, con effetto dal 1° giugno 1993, il criterio dell'esclusività e della prevalenza a quello dell'abitualità per la copertura dei lavoratori autonomi dal rischio infortunistico. Tale scelta del legislatore, già scrutinata solo sotto il profilo della carenza di normativa transitoria (sentenza n. 179 del 1996), oltre ad essere ragionevole in rapporto alla peculiarità del lavoro agricolo autonomo ed in vista dell'armonizzazione tra il sistema assicurativo gestito dall'INAIL e quello gestito dall'INPS, costituisce legittimo esercizio della menzionata discrezionalità, traducendosi appunto nell'introduzione di uno dei possibili limiti all'obbligatorietà di tale assicurazione. In altri termini è la stessa natura del rapporto previdenziale con l'INAIL, a rendere plausibile che la garanzia assicurativa operi soltanto in presenza di una soglia minima di prestazioni lavorative, cui si accompagna il correlativo obbligo di versamento dei contributi. D'altra parte, per i soggetti estranei a qualsiasi vincolo di subordinazione la durata dell'attività agricola oltre un determinato numero di giornate costituisce sicuro indice di distinzione rispetto ad un impegno meramente occasionale, molto limitato nel tempo o svolto per i più vari scopi, e quindi è tale da giustificare l'obbligatorietà di questa assicurazione intesa a tutelare in materia infortunistica i lavoratori professionali. Né va trascurato il rilievo che anche per fruire di altri trattamenti previdenziali (come quello previsto dall'art. 25 della l. 8 agosto 1972, n. 457) il legislatore richiede una soglia minima di durata del lavoro agricolo.

5. - Sono prive di fondamento anche le censure di violazione del principio di eguaglianza sollevate dallo stesso Pretore di Trento.

Ed infatti, sia che la disparità di trattamento venga individuata nel confronto tra lavoratori agricoli subordinati e lavoratori agricoli autonomi, sia ch'essa si identifichi, con maggiore aderenza al contenuto dell'ordinanza di rimessione, nella presunta indebita situazione di vantaggio di certi lavoratori autonomi rispetto ad altri della stessa categoria, il rilievo non può comunque essere accolto.

Sotto il primo profilo, la già accennata intrinseca diversità tra lavoratori subordinati ed autonomi non consente di istituire un raffronto tra le due categorie.

Quanto alla situazione di sfavore nella quale vengono a trovarsi coloro i quali, per azioni oggettive, non possono, come altri lavoratori agricoli autonomi, dedicarsi alla coltivazione del fondo

in maniera esclusiva o prevalente, la Corte osserva che la mancanza per costoro della copertura assicurativa costituisce, secondo i precedenti rilievi, non irragionevole esercizio della discrezionalità di cui il legislatore gode circa i limiti di obbligatorietà di detta assicurazione, e non viola l'art. 3 della Costituzione nemmeno sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento.

6. - La questione sollevata dal Tribunale di Lecce, riguardante un altro aspetto della questione, è parimenti infondata.

L'ordinanza in esame, impugnando anche l'art. 3 della l. 9 gennaio 1963, n. 9, sottopone allo scrutinio della Corte l'ulteriore profilo della irrilevanza del cumulo, a fini previdenziali, del lavoro prestato come bracciante con quello svolto come lavoratore autonomo. Nel giudizio *a quo* il ricorrente ha dedotto di avere, in realtà, lavorato per un certo numero di giornate come bracciante, sicché, sommando queste ultime a quelle svolte come lavoratore autonomo, egli verrebbe a superare il numero di 104 giornate richiesto dalla norma in questione come soglia minima per poter fruire dell'assicurazione INAIL.

Occorre rilevare in proposito che l'interpretazione del Tribunale di Lecce, nonostante l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale e la diversa lettura della norma data dalla stessa avvocatura in sede di discussione, appare motivata in modo conciso ma sufficiente, e, come tale, la questione dev'essere esaminata dalla Corte; essa non può tuttavia essere accolta poiché il divieto di cumulo, lungi dall'essere causa di violazione dei principi dell'art. 3 della Costituzione, costituisce ragionevole e coerente conseguenza dello specifico sistema normativo.

Il lavoratore agricolo che esercita sia attività di bracciante che attività autonoma è protetto dall'assicurazione contro gli infortuni nel tempo di svolgimento della prima attività, mentre rimane privo di copertura soltanto nel periodo della seconda, ove esso sia di breve durata. Una simile diversità, tuttavia, non può essere eliminata da questa Corte, non tanto per il rischio di ulteriori sperequazioni consequenziali, quanto essenzialmente perché, come si è detto, ciò rientra nei limiti della discrezionalità legislativa, e perché eterogenee sono le situazioni che si vorrebbero cumulare.

(Omissis)

(1-3) UN'INVERSIONE DI TENDENZA NELLA LEGISLAZIONE ANTINFORTUNISTICA ED UN INTERVENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE CHE NON CONVINCINE.

1. - Questa decisione dei giudici della Consulta viene ad inserirsi in un quadro normativo che, in anni recenti, ha subito profonde modifiche, alle quali occorre almeno accennare. L'art. 205, lett. b) del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124 comprendeva nel campo di applicazione della tutela contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura «i proprietari, mezzadri, affittuari» che presentassero «opera manuale abituale nelle rispettive aziende». Si può notare, *en passant*, come dottrina e giurisprudenza siano state sempre concordi nel ritenere siffatto elenco solo esemplificativo, e non tassativo: ciò ha consentito loro di estendere la relativa previsione all'usufruttuario, all'usurario, all'enfiteuta, al concessionario di terre incolte, al mero possessore e ad altre figure ancora (1). Ma, ai nostri fini, assai più interessa porre l'accento su quell'aggettivo, «abituale», che compare invece a tutte lettere nel testo della disposizione. Si tratta, infatti, dell'indice di maggior rilievo per comprendere la scelta operata dai compilatori; una scelta, a mio avviso, meritevole di apprezzamento per il suo equilibrio ed espressa con grande proprietà di linguaggio. Abituale, invero, è sinonimo di consueto, solito, normale, ordinario, e si contrappone a quanto si presenti, viceversa, con carattere saltuario, sporadico, eccezionale, raro. Affinché la protezione di cui al citato art. 205, lett. b) divenisse operante era dunque

(1) Nella manualistica più recente cfr. DE COMPADRI e GUALTIEROTTI, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Milano, 1999, p. 333, testo e nt. 5; DE MATTEIS, nel volume, dallo

stesso titolo, Torino, 1996, p. 625 [ove, a p. 627, ampie riserve sulla «inedita operazione» compiuta con l'art. 14, lett. b) d.l. 22 maggio 1993, n. 155, ed un'aperta denuncia delle «esigenze finanziarie» che l'hanno determinata].

necessario, ma altresì sufficiente, che l'attività da esso prevista fosse svolta in modo sistematico, ossia, per servirvi di un altro termine fatto proprio dal lessico legislativo (cfr., ad es., artt. 2082 e 2083 c.c.), professionale. Non si richiedeva, invece, che fosse esercitata in via esclusiva, e neppure prevalente rispetto ad altre, facenti capo alla stessa persona.

Sicché, la copertura assicurativa veniva negata, da un lato, al c.d. «lavoratore occasionale» (esempio classico, il medico o l'avvocato, residente in città per la maggior parte dell'anno, che, recatosi in una sua tenuta di campagna per una breve vacanza, si procuri una lesione mentre attende ad una qualche lavorazione agricola per puro svago); dall'altro, era invece accordata a quelli che ben possono definirsi coltivatori diretti a tempo parziale, cioè a coloro che, non ricavando dalla terra quanto occorre per vivere, sono costretti a svolgere pure un diverso lavoro, che spesso, in considerazione sia del tempo che gli viene dedicato, sia del reddito che se ne trae, assume rilievo preminente.

Il fenomeno è comune oggi, forse ancor più di quanto fosse in passato, perché più rapide e comode si sono fatte le vie di comunicazione fra città e campagna. Personalmente, penso soprattutto (con simpatia) agli abitanti dell'aspra zona montuosa della mia Liguria, che ancor prima dell'alba si mettono in viaggio verso i centri della costa, dove lavorano come operai nelle industrie, come camerieri nei ristoranti, come commessi nei negozi, per tornare alle proprie case sul far della sera, ed impiegare le poche ore libere che ancora riescono a trovare, sacrificando magari anche il riposo festivo, nella cura dei loro modesti poderi. Ma situazioni sostanzialmente non diverse si riscontrano pur nelle altre Regioni d'Italia. Superfluo aggiungere che ci troviamo di fronte ai ceti rurali più disagiati, e meritevoli perciò di maggior sostegno: di questo, appunto, il legislatore del 1965 si era mostrato consapevole.

2. - Senonché, l'art. 14, lett. b) del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, lasciato inalterato dalla legge di conversione 19 luglio 1993, n. 243, ha disposto: «con decorrenza dal 1° giugno 1993, ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al relativo T.U. approvato con d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 ... i lavoratori di cui al primo comma, lett. b) dell'art. 205 del citato T.U. sono individuati secondo i criteri e le modalità previste dalla legge 26 ottobre 1957, n. 1047 e successive modifiche ed integrazioni».

È stato realizzato così l'«aggancio» col filone normativo concernente un altro sottotipo di assicurazione obbligatoria: quella contro l'invalidità e la vecchiaia. Per vero, il primo provvedimento testualmente richiamato non aveva alcuna portata innovativa, rispetto alla disciplina specifica in materia d'infortuni, su cui ci siamo appena soffermati. L'art. 1, primo comma, della legge n. 1047 del 1957 si riferiva, infatti, «ai coltivatori diretti, ai mezzadri ed ai coloni» che «*abituamente*» si dedicassero «alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame» (2). Risultava quindi *per tabulas* come entrambi gli istituti fossero permeati da un medesimo principio. Il panorama cambia, invece, bruscamente, con le «modifiche ed integrazioni» apportate dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9, che all'art. 2, secondo e terzo comma, stabilisce: «... il requisito della abitualità nella diretta e manuale coltivazione dei fondi o nell'allevamento e nel governo del bestiame, previsto dagli articoli 1 e 2 legge 26 ottobre 1957, n. 1047 ... si ritiene sussistente quando i soggetti indicati nelle suddette norme si dedicano in modo esclusivo o almeno prevalente a tali attività. Per attività prevalente ... deve intendersi quella che impegni il coltivatore diretto ed il mezzadro o colono per il maggior

periodo di tempo nell'anno e che costituisca per essi la maggior fonte di reddito».

Sotto la parvenza di una norma d'interpretazione autentica è stata apportata un'evidente restrizione alla disciplina prima in vigore, proprio a scapito di coloro, per i quali l'esercizio di attività agricole ha, bensì, carattere abituale, ma secondario, ossia marginale, rispetto ad altra, principale, come negli esempi poc'anzi addotti.

Sia il mutamento d'indirizzo, sia le ragioni che lo hanno determinato, si trovano esposti (perfino troppo chiaramente ...) nella Relazione con cui l'allora Ministro del lavoro, on. Bertinelli, ha illustrato al Senato l'*iter* parlamentare che si sarebbe concluso, appunto, con l'approvazione della legge n. 9 del 1963. In essa, infatti, è detto: «Il 7 novembre 1956 la competente Commissione lavoro della Camera dei Deputati iniziava l'esame di cinque proposte di legge, presentate da deputati appartenenti ai diversi settori dello schieramento politico, tutte intese, in vario modo, ad estendere a due grandi categorie di lavoratori autonomi ed associati – coltivatori diretti, mezzadri e coloni – l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia. Riunite in unico testo da un apposito Comitato ristretto, istituito in seno a detta Commissione parlamentare, tali proposte servirono di base per la formulazione di un elaborato provvedimento legislativo, recepito, poi, nella legge 26 ottobre 1957, n. 1057. Tale legge ... estese a 4.979.879 coltivatori diretti ed a 1.745.456 coloni e mezzadri ... un trattamento di pensione a carico di una apposita Gestione istituita in senso all'INPS. L'onere per dette pensioni fu posto a carico dello Stato e delle categorie interessate. Lo Stato assunse l'impegno di versare, in 10 esercizi finanziari, a partire dall'esercizio 1957-58, una somma di L. 166,5 miliardi, pari, quindi, in media, a 16,6 miliardi annui ... In sede di previsione il legislatore del tempo determinò in circa 400 mila le unità pensionabili nel primo anno di gestione (1958) di tale forma assicurativa. La realtà dimostrò immediatamente che ben altri oneri era chiamata a sostenere la nuova Gestione. Infatti, già nel 1958 le pensioni corrisposte dall'INPS furono non 400 mila, ma ben 610.222 ... Assolutamente inaspettato fu il numero dei pensionati negli anni immediatamente successivi. Questi, infatti, salirono a 752.525 nel 1959, a 901.387 nel 1960, ed a 957.529 nel 1961. Naturalmente un così elevato numero di pensionati creò un immediato squilibrio finanziario in seno alla Gestione» che «alla data del 31 dicembre 1961, a soli quattro anni dall'inizio della sua attività» segnalava «un disavanzo invero preoccupante di oltre 122 miliardi». Da ciò la necessità di drastiche contromisure. Con la riforma del 1963 «Si è ... tentato – sempre secondo la Relazione Bertinelli – ... di eliminare gli abusi e di precisare il valore delle larghe espressioni legislative che in passato avevano portato ad una vera e propria inflazione del numero delle pensioni ... tentando per questa via di ridurre gli oneri inerenti alla Gestione». A tal fine «L'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia è (stata) resa obbligatoria solo per quei coltivatori diretti, mezzadri e coloni che possono vantare una effettiva attività di lavoro sui fondi o per l'allevamento ed il governo del bestiame di almeno 104 giornate nell'anno e sempre che tale attività risulti esclusiva o almeno prevalente rispetto ad altre» (3).

Mi scuso per la lunga citazione; essa mi è sembrata opportuna per documentare come solo errori di previsione ed esigenze di contenimento della spesa pubblica abbiano indotto a quella che, con espressione colorita, Maurizio Cinelli chiamerebbe una «contrazione dell'ombrello protettivo» (4), che, paradossalmente, ha lasciato scoperta la fascia più debole dei piccoli imprenditori agricoli.

(2) Per altri riferimenti testuali al criterio dell'abitualità cfr. artt. 2 e 3, terzo comma.

(3) *Le leggi*, 1963, pp. 259-61.

(4) CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999, p. 440.

Sull'oscillazione tra «obiettivo perequativo» e «obiettivo di risparmio di risorse finanziarie pubbliche», da cui è stata caratterizzata la legislazione previdenziale degli anni '80 e '90 v. ampiamente *ivi*, pp. 44 ss., specie 50-52.

Dal punto di vista giuridico va inoltre rilevato com'essa abbia avuto l'effetto di spezzare l'originaria uniformità di regime tra le due diverse forme previdenziali: la sopravvivenza dell'art. 205, lett. *b*), già riferito, alla legge n. 9 del 1963 ha fatto sì che contro gli infortuni continuassero ad essere assicurati tutti i proprietari, usufruttuari ecc., che esercitassero attività agricole in modo abituale, mentre contro l'invalidità e la vecchiaia sono rimasti assicurati solo quanti l'esercitassero in modo esclusivo, o almeno prevalente. L'equilibrio, nell'ambito, s'intende, dei soli piccoli imprenditori, ovvero, come preferisce qualificarli la sentenza che qui si annota, dei lavoratori autonomi, è stato ripristinato col d.l. 22 maggio 1993, n. 155, ma si è trattato, per usare ancora una formula cara al Cinelli, di «unificazione al ribasso», ottenuta estendendo al settore antinfortunistico la normativa che prevedeva il grado di tutela minore. Viceversa, nulla è cambiato, dal 1965 ad oggi, per i lavoratori subordinati, che il medesimo art. 205 prevede, rispettivamente, alle lett. *a*) e *c*), ossia per i braccianti, fissi o avventizi e per i sorveglianti, i quali sono tutelati, anche adesso, contro gli infortuni, pur se il loro rapporto abbia durata brevissima, come avviene per certe lavorazioni a carattere stagionale.

3. - Non era difficile prevedere che la limitazione così apportata alla tutela antinfortunistica di quelli che d'ora in poi anch'io, per uniformità di linguaggio, chiamerò lavoratori autonomi, sarebbe stata accusata di illegittimità per contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Ciò è già avvenuto, infatti, una prima volta nel 1996, sia pur sotto un aspetto assai particolare: quello della mancanza di norme transitorie che rendessero «morbido» il passaggio dal vecchio al nuovo regime. In quell'occasione la Corte (5) ritenne di non poter entrare nel merito, perché il giudice *a quo* non aveva sufficientemente motivato la rilevanza della questione nel caso sottoposto al suo esame. Le ordinanze del Pretore di Trento e del Tribunale di Lecce, ispirate entrambe al medesimo criterio valutativo, richiedevano invece una netta presa di posizione sul nodo centrale dell'intera vicenda.

Orbene, è risaputo che il principio di uguaglianza può essere violato in due modi: sia accomunando nello stesso trattamento situazioni obiettivamente diverse, sia trattando diversamente situazioni che, al contrario, non differiscono in maniera significativa. Nel caso nostro, la Corte ha pur dovuto riconoscere che una disparità di regime esiste; ma ha cercato di giustificarla, sostenendo che, ben lungi dall'essere arbitraria ed irrazionale, essa trova invece adeguato fondamento nelle marcate differenze che caratterizzano i lavoratori subordinati rispetto a quelli autonomi.

Non mi sembra, tuttavia, che un simile tentativo possa considerarsi riuscito. Che lavoro subordinato e lavoro autonomo siano fenomeni diversi è del tutto pacifico. Ma non ci si poteva limitare ad un'affermazione così generica e (mi si perdoni) banale: sarebbe stato invece necessario dimostrare che tale diversità assume rilevanza decisiva sotto il profilo specifico della tutela antinfortunistica. Una tale dimostrazione non è stata fornita, né sarebbe stato possibile fornire. È vero che i primi a beneficiare della relativa assicurazione obbligatoria sono stati, come fa notare la Corte, i lavoratori subordinati, ed anzi - si dovrebbe precisare - i soli operai addetti a talune mansioni, specie industriali, ritenute particolarmente pericolose. Ma ciò accadeva oltre un secolo fa, con la l. 17 marzo 1898, n. 80, presentata, dai suoi stessi compilatori, come il cauto impiego, in via sperimentale, di una formula sino a quel

momento sconosciuta in Italia, che, qualora avesse fatto buona prova, sarebbe stata applicata su più vasta scala. E così, infatti, è avvenuto (6). Oggi, le categorie di lavoratori autonomi che godono di tale protezione sono numerose: senza pretese di completezza si possono citare gli artigiani, i soci che conferiscono la propria opera in qualunque tipo di società, ivi comprese quelle di fatto, il coniuge, i parenti e gli affini che collaborano all'impresa familiare *ex art. 230 bis c.c.*, quanti praticano la piccola pesca, sia in mare sia nelle acque interne, persino certi liberi professionisti, come i medici esposti a lesioni da raggi x e da sostanze radioattive. Un ricordo particolare, poi, merita qui il d.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 (rimasto in vigore per quasi cinquant'anni, sinché non è confluito, anch'esso, nel Testo Unico del 1965), non solo perché aveva specifico riguardo al settore agricolo; ma soprattutto perché includeva, nel suo ambito di applicabilità, sia i lavoratori subordinati che quelli autonomi. Una tale equiparazione era stata imposta dal dato di esperienza, tanto semplice quanto decisivo, che il rischio definito, appunto, professionale, inerisce alla natura di un certo tipo di lavorazione considerata in sé e per sé, indipendentemente dal titolo giuridico sulla base del quale venga svolta. Così, ad. es., le probabilità di ferirsi maneggiando una falce, di cadere da un albero durante la raccolta dei frutti, di ricevere una cornata da un toro, e via dicendo, sono le stesse, sia per il bracciante che lavora alle dipendenze di un imprenditore, sia per l'affittuario, sia per il piccolo proprietario che accudisce personalmente al suo podere. Giustizia vuole quindi che tutti fruiscono della stessa copertura assicurativa.

L'idea che l'assicurazione contro gli infortuni sia «naturalmente» circoscritta ai lavoratori subordinati, per cui solo con difficoltà, e comunque in misura pur sempre parziale, ne sia possibile l'estensione a quelli autonomi, trova dunque nella storia dell'istituto la smentita più clamorosa. A ciò si aggiunga che la stessa distinzione, evocata dalla Corte, si rivela insufficiente a risolvere i problemi di legittimità costituzionale posti dall'art. 14, lett. *b*) del d.l. n. 155 del 1993. Esso, infatti, non discrimina soltanto fra lavoratori subordinati ed autonomi, ma pur nell'ambito di questi ultimi: Tizio non è tutelato se, al ritorno dalla fabbrica, dedica ogni giorno un paio d'ore al campicello di cui è proprietario, mentre lo è Caio se, rientrato a casa e spogliatosi della tuta da operaio, si trasforma in artigiano, ad es. in falegname, e trascorre lo stesso identico tempo al suo bancone. Di un contrasto così stridente i giudici della Consulta non si sono nemmeno accorti.

4. - Se si vuole cercare di comprendere il significato di questa pronunzia bisogna quindi abbandonare il campo dei concetti giuridici per collocarsi in tutt'altra prospettiva. Ho iniziato il mio commento accennando ad una inversione di tendenza. Infatti, tutti i provvedimenti che si sono susseguiti dal 1898 in poi hanno avuto come obiettivo quello di estendere la tutela antinfortunistica a categorie di lavoratori che ne fossero privi. Si è trattato, senza dubbio, di uno sviluppo lento e faticoso, ma costante, che dottrina e giurisprudenza, dal canto loro, hanno cercato di favorire, facendo notare come non esistano lavorazioni scevre d'ogni rischio, sicché un sistema degno di un Paese civile dovrebbe arrivare a comprendere l'intera popolazione attiva. L'unica «stecca nel coro», per dirla in termini giornalistici, è stato, sino ad oggi, a quanto risulti, proprio l'art. 14, lett. *b*) del decreto (e poi legge) su cui la Corte era chiamata ad esprimere il suo giudizio. Com'esso derivi, a sua volta, da una norma che cercava di tamponare, alla meno peggio, le falle apertesesi nella

(5) Corte cost. 31 maggio 1996, n. 179, citata anche nella motivazione della sentenza che qui si commenta, e pubblicata in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1660 ss., con ampia nota redazionale.

(6) Per una panoramica storica cfr., fra gli studi più recenti di maggior pregio, HERNANDEZ, *Il sistema dell'assicurazione contro gli infortuni: la verifica dei concetti-cardine a distanza di un secolo*, in *Riv. inf. mal.*

prof., 1998, I, pp. 223 ss.; ALFES, *Modelli teorici e strumenti giuridici per la tutela dei lavoratori: la nascita delle assicurazioni sociali in Italia*, *ibidem*, 1998, I, pp. 717 ss. Per quanto concerne, in modo specifico, il d.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450 mi permetto di rinviare anche al mio saggio *L'estensione al settore agricolo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro*, in *Dir. lav.*, 1993, I, pp. 49 ss.

gestione dell'assicurazione contro l'invalidità e vecchiaia, ho già posto in luce. Ed è noto a tutti che l'esigenza di ridurre il deficit del bilancio pubblico si è fatta, da allora, sempre più diffusa e pressante, a dar vita, in questi ultimi anni, ad una serie di «controriforme», in ogni campo della previdenza sociale, dalla sanità alle pensioni ecc.

In sintonia coi tempi, la sentenza qui pubblicata si è proposta, non già di fornire un saggio di tecnica interpretativa, bensì di avallare una scelta finanziaria all'insegna del risparmio, suggerita da motivi contingenti. Scandalizzarsene sarebbe ingenuo. Come ha scritto di recente quell'insigne giuspubblicista che è Adriano Giovannelli, oggi nessuno pensa più alla Corte costituzionale come ad una sorta di Robinson Crusoe che viva in solitudine su di un'isola lontana dalle rotte della politica. L'uomo della strada potrebbe aggiungere, però, che decisioni come questa finiscono per risolversi in un incentivo alle frodi. D'ora in poi, quello che ho chiamato coltivatore diretto a tempo parziale cercherà con tutti i mezzi di far credere che la lesione, procuratasi mentre zappava il suo orticello, è invece la conseguenza di un infortunio occorsogli in fabbrica. Comportamento disonesto, certo, ma ... non privo di qualche attenuante.

Antonio Fontana

*

Corte costituzionale - 10-11-1999, n. 424 - Granata, pres.; Mezzanotte, est. - Pres. Cons. Ministri (Avv. gen. Stato) c. Regione Friuli-Venezia Giulia.

Agricoltura e foreste - Settore lattiero-caseario - Normativa vigente - Regione Friuli-Venezia Giulia - Disciplina regionale - Istituzione di una riserva regionale di quote latte non utilizzate - Compensazione a livello regionale - Contrasto con il sistema di compensazione a livello nazionale delle produzioni eccedentarie di latte, adottato dalle leggi dello Stato in attuazione di normativa comunitaria - Illegittimità costituzionale. [L.r. Friuli-Venezia Giulia n. 285 bis, riapprovata il 4 novembre 1997; Cost., art. 11; reg. CEE n. 3950/92 del 28 dicembre 1992; d.l. 23 ottobre 1996, n. 542 (conv. con modif. l. 20 dicembre 1996, n. 649); l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 1, commi 166 e 167]

Le disposizioni della legge regionale, specificamente censurate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nel prefigurare una riserva regionale finalizzata all'effettuazione di una compensazione su base regionale, si pongono in stridente contrasto con la scelta di principio compiuta dal legislatore nazionale, che è di necessità scelta infrazionabile, e che non può non operare sull'intero territorio nazionale ed anche, quindi, nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia. Un regime di produzione per quote individuali di riferimento nell'ambito di una quota globale assegnata allo Stato, quale è quello disciplinato dal regolamento n. 3950/1992 CEE, postula parità di posizione dei singoli produttori, nessuno dei quali può essere avvantaggiato in sede di compensazione per il mero fatto di operare in una piuttosto che in altra Regione (1).

(Omissis). - CONSIDERATO IN DIRITTO. - 1. - Su ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, questa Corte è chiamata a decidere se siano conformi al regolamento CEE n. 3950/1992 del Consiglio del 2 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, quindi ai principi del Trattato CEE e all'art. 11 della Costituzione che offre loro copertura e alla disciplina nazionale di attuazione contenuta nella legge n. 468 del 1992 e successive modificazioni e nel d.l. 23 ottobre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, nella l. 23 dicembre 1996, n. 649, le disposizioni della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 285-bis, riapprovata dal Consiglio regionale nella seduta del 4 novembre 1997, che prevedono la costituzione di un quantitativo di produzione lattiera regionale, istituiscono una riserva regionale di quote latte non utilizzate e prevedono e disciplinano una compensazione a livello regionale (artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2 e 5).

2. - La questione è fondata.

La legge censurata è stata approvata il 30 gennaio 1997 e riapprovata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, a seguito del rinvio del Governo, il 4 novembre 1997, cioè successivamente all'entrata in vigore del d.l. 23 ottobre 1996, n. 542, convertito, con modificazioni, nella l. 20 dicembre 1996, n. 649, e dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) che hanno inequivocabilmente optato per il sistema di compensazione nazionale delle produzioni eccedentarie di latte, eliminando il preesistente sistema di compensazione a livello locale (compensazione per APL). A ciò il legislatore nazionale è stato indotto dall'apertura della procedura di infrazione avviata dalla Commissione CE con parere motivato del 20 maggio 1996 nel quale si è affermato che, in base all'art. 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/1992 CEE, la discrezionalità lasciata agli Stati membri è circoscritta e consiste nella scelta tra due livelli a cui operare la compensazione: quello degli acquirenti ovvero quello nazionale. Questa Corte, con la sentenza n. 398, ha già ritenuto non censurabile né invasiva delle attribuzioni regionali l'opzione compiuta a favore della compensazione a livello nazionale.

Le disposizioni della legge regionale specificamente censurate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nel prefigurare una riserva regionale finalizzata all'effettuazione di una compensazione su base regionale, si pongono in stridente contrasto con la scelta di principio compiuta dal legislatore nazionale, che è di necessità scelta infrazionabile, e che non può non operare sull'intero territorio nazionale ed anche, quindi, nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia. Un regime di produzione per quote individuali di riferimento nell'ambito di una quota globale assegnata allo Stato italiano, quale è quello disciplinato dal regolamento n. 3950/1992 CEE, postula parità di posizione dei singoli produttori, nessuno dei quali può essere avvantaggiato in sede di compensazione per il mero fatto di operare in una piuttosto che in altra Regione, in assenza di quelle ulteriori ragioni di diversificazione che lo Stato, nei limiti della ragionevolezza e nel rispetto della normativa comunitaria, introduca con disciplina generale.

Deve essere pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, comma 4, 4, comma 2, e 5 della legge riapprovata dal Consiglio regionale il 4 novembre 1997. (Omissis)

(1) CONTINUA LA BATTAGLIA (A COLPI DI LEGGI) TRA STATO E REGIONI SULLE QUOTE-LATTE: LA CORTE COSTITUZIONALE TENTA NUOVAMENTE DI FARE ORDINE.

Dopo la «chilometrica» (1) sentenza n. 398 dell'11 dicembre 1998 (2), la Corte costituzionale torna sull'annoso tema delle quote-latte, per pronunciarsi su un ricorso del Governo contro una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia (n. 285-bis del 1997), recante «Disciplina del settore lattiero-caseario regionale».

La legge *de qua* è stata approvata una prima volta il 30 gennaio 1997 - e poi riapprovata, a seguito del rinvio del Governo, il 4 novembre 1997 - immediatamente dopo l'entrata in vigore, a livello statale, dell'art. 2, legge n. 662 del 23 dicembre 1996, che ha disposto la cessazione dell'applicazione della compensazione per APL (comma 166), rinnovando l'opzione (già «annunciata» in precedenti decreti legge) a favore di procedure di compensazione a livello nazionale (comma 167) e fissandone i criteri e la gerarchia delle preferenze.

Contro la normativa statale sono insorte molte Regioni (tra cui anche il Friuli-Venezia Giulia) e la provincia autonoma di Bolzano, ricorrendo alla Corte costituzionale e lamentando l'invasione della sfera di competenze regionali e provinciali riconosciuta dagli Statuti speciali e dall'art. 117 Cost.

(1) Secondo la definizione di L. COSTATO, che l'ha commentata per *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 54 ss. La sentenza è commentata anche da D. BELLANTUONO in *Foro it.*, 1999, I, c. 5 ss.

(2) Red. Mezzanotte, pubblicata in questa *Riv.*, 1999, II, p. 27 ss., con nota di MASINI, *Verso una riconsiderazione della collaborazione tra Stato e Regioni in materia di quote latte*.

La Regione Friuli-Venezia Giulia è però andata oltre: «sfidando» platealmente il legislatore statale, ha approvato una disciplina che, in deroga al nuovo meccanismo introdotto con l'art. 2, co. 166-167, legge 662/96, ha istituito un sistema di compensazione decentrato, creando una sorta di «riserva» regionale cui attingere per «l'attribuzione di nuove quote o di quote aggiuntive ai titolari di aziende agricole suscettibili di sviluppo, con priorità a quelle site in zona montana o svantaggiata oppure in zona soggetta a vincoli di tutela ambientale, etc. ...» e, soprattutto, «per la compensazione regionale secondo i criteri di priorità da fissarsi con il suddetto regolamento di esecuzione».

Come si è detto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 398/98 aveva però già legittimato la scelta del legislatore statale, perché «la soppressione della compensazione per APL è sopravvenuta non come autonoma determinazione del legislatore, ma a seguito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione Ce con parere motivato del 20 maggio 1996». In altre parole, avendo la Commissione «minacciato» l'Italia di giungere ad una condanna qualora non avesse trovato un meccanismo efficiente atto a garantire il rispetto del regolamento Cee, «... l'alternativa di fronte alla quale lo Stato italiano si era venuto a trovare a seguito del predetto parere era se mantenere il sistema vigente e contrastare con i mezzi offerti dal diritto comunitario la soluzione interpretativa del regolamento Cee adottata dalla Commissione, affrontando anche l'alea di un'eventuale soccombenza, ovvero attenervi». Pertanto – ha concluso la Consulta – «... pur vertendosi in materia di competenza regionale e provinciale non può essere negato allo Stato il potere di decidere se e fino a quale punto corrisponda all'interesse nazionale intraprendere o protrarre una controversia in sede comunitaria».

A quel punto, la sorte della legge regionale friulana era segnata: impugnata dal Governo, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza che qui si commenta. La Corte non ha potuto far altro che osservare di aver già «ritenuto – con la sentenza n. 398 del 1998 – non censurabile né invasiva delle attribuzioni regionali l'opzione compiuta a favore della compensazione a livello nazionale. Le disposizioni della legge regionale, nel prefigurare una riserva regionale finalizzata all'effettuazione di una compensazione su base regionale, si pongono in stridente contrasto con la scelta di principio compiuta dal legislatore nazionale, che è di necessità scelta infrazionabile, e che non può non operare sull'intero territorio nazionale ed anche, quindi, nel territorio della regione Friuli-Venezia Giulia». «Un regime di produzione per quote individuali di riferimento nell'ambito di una quota globale assegnata allo Stato italiano – ha proseguito la Corte – quale è quello disciplinato dal regolamento n. 3950/1992 CEE – postula parità di posizione dei singoli produttori, nessuno dei quali può essere avvantaggiato in sede in compensazione per il mero fatto di operare in una piuttosto che in altra Regione».

In effetti la scelta tra un sistema di compensazione accentrata e un sistema decentrato (affidato vuoi alle Regioni, vuoi alle Associazioni provinciali) impone un'opzione di principio unitaria che non può che essere compiuta dal legislatore nazionale. Anche solo per ragioni organizzative non è immaginabile che i produttori di 19 regioni sottostiano alla compensazione nazionale, mentre quelli di una sola regione possano usufruire di un sistema di compensazione regionale, soprattutto a fronte di una responsabilità dello Stato verso le istituzioni comunitarie: evidente la disparità di trattamento tra produttori, anche se non necessariamente a vantaggio dei produttori friulani.

Pertanto, nonostante gli apprezzabili sforzi del legislatore friulano di introdurre un meccanismo più trasparente e, soprattutto, più gestibile, rispetto alla compensazione effettuata dall'AIMA – che, parafrasando Omero, «tanti produttori addusse all'Ade» – è evidente che si è trattato di un'iniziativa disarmonica e fonte di ulteriore confusione e che bene ha fatto la Corte a cassare.

Semmai andrebbero ridiscusse «a monte» le conclusioni cui è giunta la Consulta con la sentenza n. 398/1998, dal momento che la decisione che qui si commenta non è che il naturale e logico sviluppo di quella pronuncia.

Con la sentenza n. 398/1998 la Corte ha giustificato l'opzione del legislatore statale a favore della compensazione nazionale invocando un vincolo comunitario. La Corte non ha peraltro sottaciuto che «la controversia (in sede comunitaria) fosse nella specie destinata ad incidere sulla disciplina di una materia di competenza delle regioni e delle province autonome»; ma da questa premessa ha dedotto (soltanto) la conseguenza che «queste ... (debbono) poter disporre di una sede nella quale esternare il proprio punto di vista e sottoporlo alla ponderazione dello Stato; richiedeva, cioè, che lo Stato avviasse adeguate procedure di consultazione». Nel caso in esame tali procedure, ad avviso della Corte, risulterebbero essere state intraprese, e andrebbero individuate:

a) nella riunione del comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali del 17 luglio 1996, in cui l'allora Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali ha reso nota ai rappresentanti delle regioni e delle province autonome l'esistenza del parere della Commissione Cee ed ha annunciato l'intendimento governativo di evitare un contenzioso davanti alla Corte di giustizia;

b) nel fatto che, in tale occasione, i rappresentanti regionali presenti hanno avuto l'opportunità di manifestare il proprio orientamento contrario e di esprimere l'avviso di resistere ai rilievi della Commissione;

c) nel fatto che, nelle successive riunioni del comitato, il tema è stato ulteriormente dibattuto fra i rappresentanti delle regioni e il ministro prima dell'adozione in via definitiva della disciplina oggetto delle censure in esame.

Pertanto – ha concluso la Corte – «anche se non vi è stata l'espressione di un vero e proprio parere delle regioni, non può dirsi che la consultazione regionale sia affatto mancata. Si trattava infatti della decisione se contrapporsi alle determinazioni degli organi della Comunità: una decisione che coinvolge gli indirizzi e la responsabilità dello Stato nella sua unità, in relazione alla quale è sufficiente che le regioni abbiano avuto una sede di confronto in cui esternare i propri orientamenti affinché anch'essi, insieme alla contestazione avanzata dalla Commissione, si offrissero come base politica della determinazione da assumere».

In realtà, i profili critici che la Corte ha superato «di slancio» con gli argomenti riferiti erano parzialmente diversi, se pure, a quanto pare, non esattamente sottolineati dalle stesse regioni ricorrenti: non si trattava tanto di coinvolgere le regioni nella scelta se contrastare o meno nelle sedi proprie le istituzioni comunitarie, mediante lo strumento alternativamente del parere o dell'intesa; quanto di ridisegnare l'assetto delle competenze in materia – almeno per quanto riguarda il meccanismo della compensazione – temperando, da un lato, la responsabilità dello Stato nei confronti della Comunità europea e, dall'altro, l'assetto costituzionale delle competenze legislative, così come delineato dall'art. 117 Cost. e dagli Statuti speciali (3).

(3) Va detto, peraltro, che la Corte costituzionale aveva già avuto occasione di pronunciarsi sul ruolo delle Regioni nella disciplina delle quote latte con la sentenza 28 dicembre 1995, n. 520, pubblicata in questa Riv., 1996, 97, con nota di MASINI, *Sulla collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni ai fini della programmazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*. In tale pronuncia la Corte aveva riconosciuto

to la fondatezza dei ricorsi proposti da Lombardia e Veneto nei confronti della legge 46/1995, laddove si contestava la lesione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in relazione alla mancata previsione, nella norma impugnata, di qualsivoglia partecipazione regionale nel procedimento di riduzione delle quote individuali.

Sotto questo punto di vista, è da tempo acquisito alla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza capostipite n. 304 del 30 settembre 1987 (4), il principio secondo cui, nonostante il precetto comunitario, permane in capo al singolo Stato il diritto-dovere di darvi adempimento nelle forme stabilite dal diritto-interno secondo i seguenti principi: a) *ove l'attuazione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante ad un soggetto interno titolare di autonomia costituzionale (Regione o Provincia autonoma), ad esso spetta, normalmente, di agire, entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e nei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie;* b) *posto che di fronte all'Unione europea è responsabile integralmente ed unitariamente lo Stato, a questo spetta una competenza di «seconda istanza», che impedisca violazioni del diritto comunitario commissive od omissive, attraverso interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi, questi ultimi anche in via preventiva;* c) *le norme comunitarie, per esigenze dell'Unione, possono legittimamente prevedere forme attuative e normative statali derogatrici del quadro delle attribuzioni costituzionali interne, ma tale anomala situazione deve derivare con evidenza dalla disciplina comunitaria sulla base di esigenze organizzative facenti ragionevolmente capo alla stessa Unione europea (5).*

Se questo è l'assetto attuale dei rapporti Stato-Regioni nei confronti del diritto comunitario, la Corte avrebbe forse dovuto verificare se le norme comunitarie abbiano previsto – riprendendo le parole della sentenza testé menzionata – «forme attuative e normative statali derogatrici del quadro delle attribuzioni costituzionali interne». Diversamente, non sarebbe potuto bastare invocare la necessità di adempiere ad un obbligo comunitario per derogare alla distribuzione costituzionale di competenze legislative tra Stato e Regioni, nemmeno a fronte di una procedura di infrazione comunitaria.

Sotto questo profilo, va detto che il reg. Cee 3950/92 rimette alla decisione dello Stato membro di stabilire se la compensazione debba essere effettuata a livello statale o a livello di singolo acquirente; ma nell'espressione utilizzata dal legislatore comunitario non può leggersi la previsione di una «forma attuativa e normativa derogatrice delle attribuzioni costituzionali interne». Anzi, proprio l'alternativa offerta dal regolamento comunitario tra compensazione nazionale e compensazione per singolo acquirente mostra come, nella fattispecie, non possa certo parlarsi di una esigenza organizzativa facente capo all'Unione europea che impone che il meccanismo di compensazione venga effettuato di necessità dagli Stati membri. Basti pensare che, per anni, in Italia ha avuto applicazione un sistema di compensazione incentrato sul ruolo delle organizzazioni provinciali (6) e che si è arrivati all'avvio di una procedura di infrazione in sede europea non per la difformità in sé del sistema prescelto dal legislatore italiano rispetto alla normativa

comunitaria, ma per le inefficienze e gli eccessi produttivi cui aveva dato luogo l'attuazione di tale sistema.

Se si aderisce alla prospettiva ora vista, deve allora concludersi che nulla avrebbe vietato al legislatore statale – ed, anzi, la Costituzione avrebbe imposto – di «reinventare» il meccanismo di compensazione coinvolgendo in prima persona le regioni, chiamate a garantire il rispetto dei quantitativi assegnati ai produttori insediati sul loro territorio. Lo Stato, conformemente all'assetto dei rapporti Stato-Regioni delineato dall'art. 117 Cost., avrebbe dovuto limitarsi a dettare una normativa di principio, che lasciasse comunque libere le regioni di elaborare un proprio sistema di compensazione efficiente e funzionale.

Pertanto, tra «mantenere il sistema vigente e contrastare con i mezzi offerti dal diritto comunitario la soluzione interpretativa del regolamento Cee adottata dalla Commissione, affrontando anche l'alea di un'eventuale soccombenza, ovvero attenersi» – per usare le parole della Corte – *tertium datur*: ed era la previsione di un rinnovato meccanismo di verifica e di compensazione, incentrato sul ruolo delle regioni, che fosse al contempo rispettoso della competenza costituzionale regionale in materia agricola e garantisse comunque un'efficiente gestione del sistema della compensazione e della irrogazione delle sanzioni. Quella stessa efficiente gestione che l'esperienza successiva della compensazione nazionale ha dimostrato fallimentare.

Si è persa così probabilmente l'occasione di dare un coerente sviluppo al ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea, responsabilizzandole e facendone soggetti protagonisti del ruolo internazionale dello Stato, in tutte quelle materie che la Costituzione assegna alla loro competenza (7).

Mario Gorlani

*

Cass. Sez. Lav. - 3-11-1999, n. 12247 - De Tommaso, pres.; Cuoco, est.; Buonajuto, P.M. (conf.) - INPS (avv. De Angeli e altro) c. Cantarelli (avv. Di Lollo). (*Conferma Trib. Parma 30 giugno 1997*)

Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Ammissione degli infraquattordicenni al lavoro - Disciplina precedente alla l. 17 ottobre 1967, n. 977 - Contributi previdenziali versati in favore di infraquattordicenni partecipante alla famiglia colonica - Computabilità. (L. 17 ottobre 1967, n. 977; d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212, art. 1)

Con riferimento alla disciplina precedente alla l. 17 ottobre 1967, n. 977, che ha tra l'altro fissato in quattordici anni il limite di età in agricoltura, il disposto dell'art. 1, lett. b), d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212, nel prevedere la contribuzione per i coloni ed i mezzadri di età superiore a dodici anni, presupponeva la legittima ammissione degli infraquattordicenni al lavoro, quale – nella specie – alla partecipazione alla famiglia colonica; sono conseguentemente computabili, ai fini previdenziali, i contributi versati per il periodo precedente il compimento di quattordici anni e deve escludersi ogni diritto di rivalsa dell'INPS per le prestazioni erogate computando anche i contributi suddetti (1).

(Omissis)

FATTO. - Con atto depositato il 14 maggio 1995 Primo Cantarelli chiese che il Pretore di Parma in funzione di giudice del lavoro gli riconoscesse il diritto alla pensione di anzianità dal 1° agosto 1992, decorrenza riconosciuta dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) sul presupposto dell'illegittimità del lavoro prestato anteriormente al compimento del quattordicesimo anno di età.

Costitutosi in giudizio, l'INPS (che aveva amministrativamente riconosciuto il diritto con l'invocata decorrenza ed aveva nel

(4) Pubblicata in *Foro it.*, 1988, I, 732, con nota di M.C. CIRIRIELLO, *Ancora sui rapporti Stato-regione nell'ordinamento italiano*. Cfr., anche, sent. 19 novembre 1987, n. 399; 15 luglio 1993, n. 316; 28 ottobre 1993, n. 382; 26 luglio 1995, n. 389; 24 ottobre 1995, n. 458; 24 aprile 1996, n. 126.

(5) Il corsivo è tratto da Corte cost., 24 aprile 1996, n. 126, in *Cons. Stato*, 1996, II, 654.

(6) Ai sensi dell'art. 5 l. 26 novembre 1992, n. 468, «entro quattro mesi dal termine di ciascun periodo i presidenti delle associazioni di produttori di cui all'articolo 3 effettuano la compensazione fra le minori e le maggiori quantità consegnate dai produttori associati, computando le consegne effettuate da tutti i produttori associati titolari di quota, ed imputano con apposita delibera il prelievo supplementare eventualmente dovuto ai produttori che hanno superato la propria quota, proporzionalmente alle quantità eccedenti commercializzate da ciascuno». All'epoca la compensazione nazionale era un'ipotesi meramente eventuale che veniva effettuata dall'Aima, «qualora si determinino le condizioni per l'applicazione».

(7) A conclusioni diametralmente opposte giunge invece L. COSTATO, *Quote latte, Stato, Regioni, Comunità e Corte costituzionale*, in *Riv. dir. agr.*, cit., che sottolinea che «la Corte appare fortemente orientata nel senso di una lettura assai «filoregionalista» dei poteri attribuiti alle regioni in materia agricola».

contempo trattenuto la somma corrispondente alla rivalsa per i contributi corrispondenti al maggior periodo), resistendo alla domanda, chiese in via riconvenzionale la condanna dell'attore al pagamento della somma dovuta a titolo di rivalsa, ed in subordine chiese che, attraverso la fissazione della decorrenza della pensione dal compimento del quattordicesimo anno di età, i ricorrenti fossero condannati al pagamento dei ratei percepiti in eccedenza.

Il ricorrente a sua volta propose domanda riconvenzionale per la restituzione della somma trattenuta a titolo di rivalsa.

Il Pretore accolse la domanda del ricorrente e respinse la domanda riconvenzionale. Con sentenza del 30 giugno 1997 il Tribunale respinse l'appello affermando che poiché prima del quattordicesimo anno il Cantarelli era iscritto allo SCAU quale componente della famiglia diretto coltivatrice e l'iscrizione era legittima (come riconosciuto dall'INPS con circolare 5 aprile 1994 n. 509), si era instaurato un valido rapporto assicurativo, e l'azione di rivalsa effettuata dall'INPS era pertanto infondata.

DIRITTO. - Con l'unico motivo, denunciando per l'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. violazione e falsa applicazione delle leggi 4 aprile 1952, n. 218, 28 ottobre 1957, n. 1047, 9 gennaio 1963, n. 9, 22 luglio 1966, n. 613, e degli artt. 1 e 24, secondo comma della l. 17 ottobre 1967, n. 977, il ricorrente sostiene che l'indicata normativa esclude il diritto e l'obbligo degli infraquattordicenni all'iscrizione fra le unità attive del nucleo familiare; da ciò deduce l'inefficacia dell'iscrizione (erroneamente richiesta e disposta), l'incomputabilità dei contributi indebitamente versati, ed il proprio diritto di rivalsa sulle prestazioni indebitamente erogate.

Il motivo è infondato.

È opportuno premettere che, in relazione al lavoro in altri settori, il lavoro in agricoltura (come il lavoro domestico) nel passato (per ragioni non solo storiche bensì connesse alle relazioni familiari e sociali ed ai limiti stagionali con i quali il lavoro si svolge) è stato sottoposto ad una disciplina meno rigida; e questo minor rigore assume maggiore evidenza nel lavoro autonomo (nei confronti del lavoro dipendente).

Di ciò è riscontro la l. 26 aprile 1934, n. 653, che, avendo per oggetto la «tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli» (nel lavoro dipendente), è inapplicabile ai soggetti addetti a lavori domestici ed agricoli [art. 1, lettere a) ed f)].

In questo quadro si colloca anche l'emersione del limite dell'età minima per l'ammissione al lavoro. L'art. 3, primo comma del r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636 (come modificato dagli artt. 1 e 2 della l. 4 aprile 1952 n. 218) dispone l'obbligo generale dell'assicurazione «per le persone che prestano lavoro retribuito alle dipendenze di altri». La norma, che non prevede peraltro un limite minimo di età per l'ammissione al lavoro, non è riferibile ai lavoratori autonomi, quali le persone che partecipano alla famiglia colonica (organismo economico a base associativa formato da quei soggetti che, pur non avendo comunione di tetto e di mensa, siano legati da parentela od affinità con il coltivatore diretto e risultino associati nella coltivazione del fondo e pertanto legati da unità di intenti e di interessi, anche se in parte dediti ad altre attività: Cass. 2 agosto 1995, n. 8444).

E nell'ambito del lavoro autonomo, l'art. 1, lett. b) del d.lgs. 9 aprile 1946, n. 212, nel prevedere la contribuzione per i coloni e mezzadri di età superiore ai 12 anni, presuppone (al tempo, e nello specifico settore dell'agricoltura) la legittima ammissione degli infraquattordicenni al lavoro.

Con la l. 28 ottobre 1957, n. 1047 l'obbligo della contribuzione è esteso ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni che abitualmente si dedicano alla manuale coltivazione dei fondi od all'allevamento ed al governo del bestiame, nonché agli appartenenti ai rispettivi nuclei familiari i quali esercitano le medesime attività sui fondi medesimi. Con gli artt. 3 e 5 (nell'originaria formulazione, poi modificata dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9) si disciplina l'obbligo contributivo attraverso il parametro del nucleo familiare, «sulla base della composizione della famiglia quale risulta al 31 dicembre dell'anno cui si riferiscono», e questo parametro non esclude gli infraquattordicenni. In tal modo, il riferimento dell'art. 4, primo comma della stessa legge alla tabella «B n. 3» allegata alla l. 4 aprile 1952, n. 218 è da leggersi, per la stessa funzione della tabella, quale mero parametro per la misura dei contributi. È comunque da evidenziare che questa mera indicazione tabellare non è idonea ad integrare un divieto di ammissione degli infraquattordicenni al lavoro (normativo presupposto del diritto dell'Istituto assicuratore alla rivalsa).

Alcun limite di età è poi disposto dalla l. 9 gennaio 1963, n. 9, né dalla l. 22 luglio 1966, n. 613 (per la parte riferibile ai lavoratori

in agricoltura). Ed in particolare, l'invocata non computabilità dei contributi indebitamente versati, che il legislatore del 1966 (art. 12 della l. 22 luglio 1966, n. 613, anche in sostituzione dell'art. 15 della l. 9 gennaio 1963, n. 9) avverte la necessità di esprimere (e che non è fondata su un divieto di ammissione al lavoro), non è temporalmente riferibile alla pregressa situazione in controversia.

L'età minima per l'ammissione al lavoro emerge con la l. 17 ottobre 1967, n. 977, che dopo aver fissato (con l'art. 3) il limite (15 anni; la minore età di 14 anni in agricoltura è condizionata all'adempimento dell'obbligo scolastico), riconosce tuttavia ai fanciulli di qualsiasi età (anche se adibiti al lavoro in violazione delle norme sull'età minima di ammissione) il diritto alle prestazioni assicurative (art. 24, primo comma) ed il conseguente diritto degli Istituti assicuratori alla rivalsa nei confronti del datore di lavoro (art. 24, secondo comma).

Il limite ha poi risonanza nella l. 2 aprile 1968, n. 424 (che modificando l'art. 6, secondo comma della l. 19 gennaio 1955, n. 25, fissa in 14 anni l'età minima per l'assunzione degli apprendisti; ammissione condizionata egualmente all'adempimento dell'obbligo scolastico).

Giova tuttavia evidenziare i normativi limiti di applicabilità dell'invocato diritto di rivalsa *ex lege* 17 ottobre 1967, n. 977 (limiti dei quali lo stesso ricorrente dà lealmente atto: memoria, pp. 2 e segg.). Ed invero, da un canto, poiché la legge disciplina il lavoro dipendente (art. 1, primo comma), il diritto di rivalsa ha per presupposto indebite erogazioni nell'ambito d'un rapporto di lavoro dipendente. D'altro canto, lo stretto legame sintattico (che ha riscontro anche nella topografica collocazione della norma), l'assenza d'un diverso espresso specifico fondamento, e la funzione stessa della rivalsa (quale compenso di indebita erogazione) conducono a ritenere che il diritto (descritto nel secondo comma) sia causalmente ed esclusivamente connesso alla «violazione delle norme sull'età minima di ammissione» (descritta nel primo comma), nei cui confronti assume funzione sanzionatoria. In tal modo il diritto dell'Istituto assicuratore è ipotizzabile solo in presenza di questa violazione; e poiché la violazione è stata introdotta solo con l'indicata legge (retroattivamente inapplicabile: art. 11 disp. prel.), la stessa rivalsa non è ipotizzabile per pregresse ammissioni di infraquattordicenni al lavoro. (*Omissis*)

(1) LA TUTELA DEL LAVORO DEL MINORE INFRAQUATTORDICENNE IN AGRICOLTURA ANTECEDENTEMENTE ALLA LEGGE N. 977/1967.

Con la pronuncia in oggetto, la Suprema Corte ha affrontato la questione circa la legittimità o meno del lavoro in agricoltura prestato anteriormente al compimento del quattordicesimo anno di età e antecedentemente all'entrata in vigore della legge 977/1967; ciò al fine di riconoscere o escludere la computabilità dei contributi versati in detto periodo.

La Suprema Corte ha concluso per la legittimità di tale prestazione di lavoro fondandosi su due ordini di considerazioni:

a) dall'esame della normativa precedente alla legge 977/1967 non è possibile individuare l'apposizione da parte del legislatore di un limite di età del lavoro in agricoltura; al contrario ne è invece deducibile un'implicita ammissibilità *ex d.lgs.* n. 212/1946 art.1;

b) è inoltre da escludersi conseguentemente ogni azione di rivalsa per i contributi corrispondenti di maggior periodo da parte dell'Istituto assicuratore *ex art.* 24 legge 977/1967 per difetto dei presupposti richiesti dalla legge *de qua*.

In merito alla prima delle due considerazioni addotte dal giudice delle leggi va in effetti sottolineato come la stessa *ratio* delle disposizioni esaminate conduca a motivare la peculiarità della capacità giuridica del lavoro in agricoltura.

Invero il prestatore di lavoro è incontestabilmente il soggetto tipico e/o principale del rapporto di lavoro subordinato.

Da ciò la capacità giuridica di prestare lavoro si acquista all'età alla quale il soggetto raggiunge il grado di matu-

rità psico-fisica e culturale ritenuto dalla legge all'uopo indispensabile. In tal modo si concreta una deviazione dal principio di carattere generale che sancisce la coincidenza dell'acquisto della capacità giuridica con la nascita, a protezione della persona del lavoratore. E rinviando l'art. 37, 2° co., Cost. la fissazione del limite di età alla legge ordinaria – ritenuta evidentemente più duttile e affidante – con la legge 903/1977 il legislatore ha disciplinato il limite minimo in quindici anni compiuti ponendo tuttavia alcune eccezioni (1) tra le quali rientra quella del lavoro in agricoltura fissato in quattordici anni «purché – recita la legge – ciò sia compatibile con le esigenze particolari di tutela della salute e non comporti trasgressione dell'obbligo scolastico».

Alla stregua di queste considerazioni non sembra arduo supportare, all'esame normativo della disciplina *de qua* che di seguito faremo, la ammissibilità in termini di *ratio* di un lavoro in agricoltura anche infraquattordicenne, ferme restando le ordinarie garanzie. In buona sostanza, se già nella legislazione attuale, risultato del perseguimento di un rigoroso obiettivo di tutela del minore «fanciullo» si ammette in agricoltura da parte del legislatore un arretramento, comunque significativo (un anno), della soglia della capacità giuridica, tanto appare ragionevole ammettere che antecedentemente a tale legge, si potesse consentire una ulteriore anticipazione (fino ai dodici anni) posta la diversa organizzazione del lavoro oltre che della coscienza civica e giuridica degli anni della prima metà del secolo scorso.

E tale ricostruzione in termini di *ratio* trova la sua conferma nell'esame delle norme.

Il d.lgs. n. 212/1946 infatti riconosce nell'ambito del lavoro autonomo, qual'è quello del minore soggetto della sentenza (in quanto partecipante ad una famiglia colonica ossia ad un organismo i cui partecipanti si connotano come lavoratori autonomi) (2), la legittimità del lavoro infraquattordicenne prevedendo la contribuzione per i coloni e i mezzadri di età superiore a 12 anni. La legge n. 1047/1957, che ha esteso l'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, non ha anch'essa fissato alcun requisito di età minima. Ma questo va approfondito.

Ciò in quanto detta legge ha, è vero, richiamato la l. 4 aprile 1952, n. 218 – che vieta il versamento dei contributi previdenziali prima del quattordicesimo anno di età per i giornalieri agricoli subordinati – ma il richiamo è stato circoscritto esclusivamente in relazione alla misura dei contributi base da versare. E a tale richiamo normativo se ne aggiunge un secondo che fa cadere del tutto l'ipotesi di illegittimità per il periodo prestato. La legge 1047/1957 regola l'obbligo contributivo con riferimento al nucleo familiare ma tace in merito ai minori degli anni 14; da ciò è ben possibile dedurre che il rapporto assicurativo del lavoratore autonomo si sia giustamente instaurato.

(1) Oltre che in agricoltura l'età minima è abbassata a quattordici anni nei servizi familiari. Detta età è invece elevata a sedici o diciotto anni per talune attività direttamente individuate dall'art. 5 legge 977/1967 (attività sotterranee nelle cave, miniere, torbiere e gallerie) nonché per le attività pericolose, faticose ed insalubri individuate dal d.p.r. 20 gennaio 1976, n. 432. La legge 977/67 prevede inoltre per i fanciulli minori di 15 anni e per gli adolescenti minori di 18 anni una particolare disciplina protettiva (visite mediche preventive e periodiche, limiti di orario, etc.)

(2) V. definizione data dalla Suprema Corte nella motivazione.

(3) In dottrina (DEL GIUDICE, in *Dir. lav.*, 1994, III, 97) si sostiene, in senso contrario, che il difetto della capacità giuridica speciale, cioè dell'età minima di ammissione al lavoro determina l'illiceità dell'oggetto del contratto; per tutelare comunque il minore si afferma poi che, mentre di regola nelle ipotesi di illiceità dell'oggetto (cioè quando l'attività di lavoro stessa è illecita: es. spaccio di droga, prostituzione etc.) la sanzione è la nullità totale senza alcuna possibilità di sanatoria (per cui il contratto non produce alcun effetto) nel caso di lavoro prestato da un soggetto di età inferiore a quella prescritta dalla legge, pur trattandosi di un rapporto nullo si applica la speciale disciplina dettata dall'art. 2126, co. 2 per la quale, derivando la nullità dalla violazione di norme poste a tutela del lavoratore stesso (come

Così specificato il primo dei principi posti dalla Corte a fondamento della decisione in epigrafe, viene di conseguenza a inserirsi il secondo.

Affermata infatti la legittimità del rapporto di lavoro prestato nelle condizioni indicate viene meno anche il ricorso *ex art.* 2116 c.c. In forza di tale norma ove venga posto in essere il rapporto di lavoro *contra legem*, non avendo il lavoratore il requisito dell'età minima (rapporto che, precisiamo, è semplicemente illegale per mancanza di un presupposto di validità e non già intrinsecamente illecito per l'oggetto o la causa) (3), non di meno si costituisce automaticamente il rapporto assicurativo obbligatorio atteso che la prescrizione del primo comma dell'art. 2116 c.c., che contempla il cosiddetto principio dell'automatismo delle prestazioni di previdenza e assistenza obbligatorie, principio che, nel particolare caso del rapporto costituito in violazione della norma sull'età minima di ammissione al lavoro, trova conferma nell'art. 24, primo comma, legge n. 977/1967 (4); il diritto di rivalsa viene tuttavia subordinato alla prestazione di lavoro effettuata verso un «datore di lavoro» e in «violazione delle norme sull'età minima di ammissione». Orbene nel caso di specie, secondo la Corte, non sussisterebbe alcuno dei due requisiti indicati.

Invero tale assunto non appare del tutto convincente, seppur, va detto, ciò non incida minimamente sulla determinazione finale. In particolare poco condivisibile appare la ricostruzione del «datore di lavoro», richiamato dalla legge *de qua*, come parte di un rapporto di lavoro necessariamente dipendente. Al contrario dall'esame della giurisprudenza (5), l'orientamento predominante non sacrifica tale presupposto negli stretti limiti di questo modulo di lavoro; ciò in quanto in tal modo si mortificherebbe l'obiettivo di tutela della legge medesima.

Ai fini dell'applicazione della legge n. 977/1967 sulla tutela del lavoro dei minori possiamo invece affermare che per «datore di lavoro» deve intendersi allora non soltanto colui che risulti tale nell'ambito di un rapporto giuridico di lavoro subordinato ai sensi degli artt. 2094 e segg. cc., ma più in generale qualsiasi soggetto che abbia la titolarità del contesto produttivo nel quale si inserisca e sia utilizzata a fini economici l'attività del minore, a prescindere dalla configurazione giuridica che assuma il rapporto in base al quale tale riferimento avviene. D'altro canto, vorremmo aggiungere, il vigente sistema di sicurezza sociale riguarda non solo i lavoratori vincolati da un rapporto di lavoro subordinato, ma anche tutti quelli che tali non sono, in ossequio al principio costituzionale secondo cui la «Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, 1° co.) (6).

appunto quella relativa all'età minima di accesso al lavoro), la conseguente declaratoria di nullità farà cessare il rapporto, ma a questi spetterà comunque la retribuzione per il lavoro prestato.

(4) In particolare sull'art. 24, legge 977/67 v. Cass. 26 agosto 1982, n. 4732, in *Riv. infortuni e malattie profess.*, 1982, II, 139, con nota di ALIBRANDI, *Sull'azione di rivalsa dell'Ente previdenziale in caso di infortunio sul lavoro occorso al minore assunto contra legem*.

(5) Cfr. Cass. Sez. Lav., 20 febbraio 1988, n. 1799, in *Giur. agr. it.*, 1988, 358 e segg. È interessante notare come in tal caso l'interpretazione di «datore di lavoro» trovasse la sua più efficace connotazione di tutela permettendo di ritenere il titolare di un'impresa agricola a conduzione familiare come «datore di lavoro» del figlio minore che in tale azienda presti la sua attività lavorativa, con l'ulteriore conseguenza che, ove tale minore subisca un infortunio sul lavoro lo stesso Istituto può esercitare (in questo caso), nei confronti del genitore titolare dell'azienda agricola, l'azione di rivalsa prevista dall'art. 24 della citata legge n. 977.

(6) Cfr. Cass. Sez. Lav., 19 febbraio 1987, n. 1816, in *Giur. agr. it.*, 1988, 488 e segg.; e sulla tutela del lavoro minorile v. in senso conforme Cass. 9 ottobre 1985, n. 4916, in *Riv. infortuni e malattie profess.*, 1985, II, 132.

E in questo modo potrebbe superarsi l'opposizione che il soggetto del caso di specie appartenesse a una famiglia colonica e quindi ad un organismo i cui associati si connotano, come prima detto, come lavoratori autonomi. Pur con tale ammissione, in accordo con il ricorrente e in contrasto con la Suprema Corte l'azione di rivalsa rimane inapplicabile per la certa insussistenza del secondo requisito. La legge *de qua* richiede infatti che la rivalsa sia «causalmente ed esclusivamente connessa» alla violazione delle norme sull'età minima di ammissione. Ma se, come fin qui si è cercato di approfondire, tale violazione è stata introdotta con questa legge e quindi in precedenza deve ritenersi legittimo il lavoro prestato al di sotto dei quattordici anni, tale azione non risulta esperibile non potendosi per i noti principi (art. 11 disp. prel.) riconoscere alla norma effetto retroattivo.

In conclusione, tale decisione della Suprema Corte, alla luce di un approfondimento anche critico dei due principi fondanti, appare giustificatamente ammettere la legittimità della prestazione di lavoro del minore infraquattordicenne escludendo con ciò altresì il diritto di rivalsa dell'Istituto assicuratore e questo, come si è tentato di illustrare, prima di tutto perché la peculiarità del lavoro agricolo legittima, anche nell'attuale legislazione e quindi *a fortiori* nella precedente, un arretramento della soglia della capacità giuridica speciale, quale età minima di ammissione al lavoro.

Gianluca Rossi

*

Cass. Sez. III Civ. - 29-9-1999, n. 10760 - Iannotta, pres.; Finocchiaro, est.; Apice, P.M. (conf.) - Sabbatani (avv. Formiggini) c. Ricciardelli (avv. Golinelli). (*Conferma App. Bologna 25 gennaio 1996*)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Estinzione del diritto per prescrizione - Diritto al risarcimento del danno nei confronti del proprietario alienante - Configurabilità - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Il diritto dell'affittuario di fondi rustici al risarcimento del danno causatogli dall'alienazione del fondo in violazione del suo diritto di prelazione presuppone necessariamente l'esistenza del diritto al riscatto del fondo. Pertanto, una volta estinto per prescrizione il diritto all'esercizio del riscatto, l'affittuario non può pretendere alcun risarcimento nei confronti della parte alienante (1).

(*Omissis*). - 9. - Con il terzo motivo il ricorrente denunziando «violazione degli articoli denunciati nei precedenti motivi e degli artt. 1223, 1454 e 2043 c.c.» osserva di avere svolto - in

(1) In senso conforme, cfr.: Cass. 29 settembre 1997, n. 9546, in questa Riv. (M), 1998, 189; Cass. 16 luglio 1996, n. 6417, in *Arch. loc. e cond.*, 1996, 900; Cass. 26 maggio 1992, n. 6293, in *Rep. Foro it.*, 1992, 1935; Cass. 19 luglio 1991, n. 8040, in *Vita not.*, 1992, 199; Cass. 14 gennaio 1984, n. 310, in *Giur. agr. it.*, 1984, 96, con nota di R. TRIOLA, *Osservazioni in tema di rinuncia al riscatto*; Cass. 18 luglio 1981, n. 4669, in *Foro it.*, 1981, 2394, con nota di C.M. CEA; Cass. 28 ottobre 1978, n. 4934, in *Giur. agr. it.*, 1981, 36, con nota di G. GIUNTA, *Inadempimento del coltivatore e diritto di riscatto e in Giust. civ.*, 1979, 279, con nota di R. TRIOLA, *In tema di ratifica della dichiarazione di riscatto agrario e di responsabilità per il mancato rispetto del diritto di prelazione.*

sede di merito - domanda subordinata, nei confronti dei Bianconcini «per l'esclusa ipotesi in cui sia concesso il riscatto» al fine di conseguire «la loro condanna in solido al risarcimento dei danni tutti patiti e patienti Sabbatani, da liquidare in prosecuzione del giudizio con adeguata provvisoria» e che la sentenza in questa sede gravata ha rigettato tale domanda sul rilievo che «escluso il diritto al riscatto del fondo nessun danno ingiusto può essere ravvisato nell'abbandono del fondo detenuto quale mezzadro, se e quando verrà impartito l'ordine di rilascio, importando questo il riconoscimento dell'inesistenza di un diritto del colono a permanervi».

«Questa argomentazione - prosegue il ricorrente - lascia stupiti».

«Il diritto del colono a permaner(e) sul fondo» - infatti - veniva meno proprio perché i Bianconcini avevano violato i loro obblighi contrattuali, vendendo a terzi e con malafede avevano proposto l'eccezione processuale che aveva provocato l'estinzione del processo».

10. - Al pari dei precedenti il motivo non può trovare accogliamento.

L'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 riconosce, ad alcuni soggetti, tassativamente indicati, in caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di terreni sui quali gli stessi esercitano la propria attività di coltivazione o di allevamento o governo del bestiame, il diritto di prelazione.

In difetto, qualora, per qualsiasi motivo, l'avente diritto alla prelazione non sia posto in grado di esercitare tale suo diritto, lo stesso «può, entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dall'acquirente o da ogni altro successivo avente causa».

Ovviamente tale facoltà, in capo al soggetto avente titolo alla prelazione, di agire nei confronti del terzo acquirente del fondo, al fine di conseguire - per effetto dell'esercitato riscatto - la proprietà, non esclude che lo stesso possa agire, nei confronti della parte alienante, per ottenere il risarcimento dei danni eventualmente patiti a causa della condotta di quest'ultima.

È evidente, peraltro, che una statuizione in tale senso (cioè una pronuncia di condanna dell'alienante concedente al risarcimento dei danni patiti dal mezzadro, dal colono o dall'affittuario per non essere stato in condizione di esercitare la prelazione e di avere dovuto «riscattare» il fondo dal terzo) presuppone - come esattamente notato dalla sentenza in questa sede gravata - il previo riconoscimento del diritto del colono o dell'affittuario a riscattare il fondo.

Certo - come osservato sopra - che nella specie tale diritto è stato, con la sentenza gravata e in questa sede sul punto confermata, escluso, è palese che non esiste titolo alcuno in capo al Sabbatani a reclamare «danni» nei confronti dei Bianconcini.

Se, infatti, il Sabbatani dovrà abbandonare - alla cessazione del contratto (per scadenza o per sua risoluzione, per qualsiasi causa) - il fondo oggetto di controversia, con il grave pregiudizio descritto in ricorso la circostanza non è la conseguenza del comportamento *contra legem* degli originari concedenti, ma del mancato accoglimento della domanda di riscatto, tardivamente proposta dopo le vicende meglio descritte sopra.

Né, ancora, può affermarsi, al fine di ritenere la responsabilità dei Bianconcini, che costoro «con malafede avevano proposto l'eccezione processuale che aveva provocato l'estinzione del processo».

Tale condotta (certamente posta in essere nel corso del processo) - infatti - non costituisce una violazione del diritto di prelazione del Sabbatani, come si denuncia, ma esplicitazione del principio costituzionalmente garantito dall'art. 24 Cost.

In ogni caso tale eccezione è stata ritenuta fondata con sentenza coperta da giudicato e la stessa - pertanto - non può costituire fonte di responsabilità, in capo al soggetto che l'ha formulata, come si invoca in ricorso.

Da ultimo non può tacersi - infine - che il primitivo giudizio *inter partes* si è estinto per fatto e colpa esclusivi dello stesso Sabbatani che ora, dopo aver dato causa all'estinzione - non provvedendo alla integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le parti necessarie del processo - non può certamente pretendere che delle conseguenze, per lui negative, di tale omissione, rispondano i Bianconcini.

11. - Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso deve rigettarsi. (*Omissis*)

Cass. Sez. III Civ. - 10-9-1999, n. 9604 - Iannotta, pres.; Finocchiaro, est.; Apice, P.M. (conf.) - Famiglietti (avv. Vaccarella) c. Calò (avv. Marruzzo). (Cassa con rinvio App. Napoli 21 maggio 1997)

Prelazione e riscatto - Diritto - Qualità di coltivatore diretto - Prova - Con ogni mezzo - Ammissibilità - Comportamento processuale di controparte - Rilevanza. (C.c., artt. 1647, 2721, 2727, 2967; l. 26 maggio 1965, n. 590, artt. 8, 31; c.p.c., art. 115)

La qualità di coltivatore diretto, così come definita dall'art. 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e gli altri requisiti necessari al riconoscimento del diritto di prelazione e riscatto in favore dell'affittuario di fondo rustico, ai sensi dell'art. 8 legge precitata e successive modificazioni, integrano circostanze di fatto non soggette a limitazioni probatorie, né, in particolare, a quelle fissate dagli artt. 2721 e segg. c.c., per cui possono essere dimostrate per testimoni e per presunzioni, così come possono essere desunte dal comportamento processuale della controparte, che abbia implicitamente o esplicitamente riconosciuto la loro sussistenza (1).

(Omissis). - 1. - I giudici di secondo grado - come osservato in parte espositiva - hanno rigettato la domanda di riscatto agrario, ai sensi dell'art. 8, della l. 26 maggio 1965, n. 590, proposta da Famiglietti Giovanna, contro Calò Giovanni e Flammia Giuseppina, sul rilievo - assorbente - che la stessa non aveva provato la sussistenza di fondamentali requisiti per l'esercizio del riscatto agrario, quali la sua qualità di coltivatrice diretta e la capacità lavorativa del suo nucleo familiare.

2. - Con l'unico motivo la ricorrente, denunciando «violazione e falsa applicazione di norme di diritto ex art. 360, n. 3 c.p.c., in relazione agli artt. 8 e 31 l. 26 maggio 1965, n. 590, ed agli artt. 2697, 2727, 2721 ss. c.c., 115 c.p.c., omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c.» censura la pronuncia dei giudici del merito nella parte in cui questa - totalmente prescindendo dalla lettera della legge e dalla interpretazione che di questa dà una risalente giurisprudenza - ha affermato che ai fini dell'esercizio del riscatto agrario contemplato dall'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, lo status di coltivatore diretto del fondo, previsto da quella norma, debba risultare dall'elenco dei lavoratori agricoli iscritti allo SCAU ovvero dall'elenco dei coltivatori diretto presso il comune.

Osserva, per contro, la ricorrente che nella specie i giudici del merito da un lato hanno omissis di considerare una serie di elementi obiettivi, dai quali, in via presuntiva, avrebbero potuto ritenere provate le circostanze invocate, dall'altro, erroneamente non hanno dato ingresso in causa alle prove, per testi, dirette appunto a dimostrare sia che la stessa conduce in affitto il fondo di che trattasi dal 1958, sia che il fondo in questione, in aggiunta alle altre porzioni possedute ad altro titolo, non supera il triplo della capacità lavorativa della affittuaria e della sua famiglia, costituita dal figlio Genua Gennaro.

3. - Il ricorso è fondato.

È meritevole di accoglimento.

Come osservato in parte espositiva, i giudici di secondo grado non hanno dato ingresso, in causa, alle prove orali dedotte dalla Famiglietti, al fine di dimostrare la propria qualità di «coltivatore diretto» poiché tale prova «appare irricevibile in mancanza di elementi documentali (e quindi inconfutabili) da cui potesse (recte:

(1) La sentenza in epigrafe afferma il principio, ormai consolidato in giurisprudenza, secondo cui la qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione e del succedaneo diritto di riscatto (ai sensi dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590), può essere dimostrata mediante prove testimoniali o presunzioni, non essendo soggetta a limitazioni probatorie (cfr.: Cass. 10 febbraio 1998, n. 1353, *ivi*, 1998, 409, con nota di TORTOLINI L., *Questioni processuali in tema di diritto di ripresa*; Cass. 25 giugno 1997, n. 5671, in questa Riv., 1997, 599, con nota di CIMATTI I.; Cass. 27 luglio 1990, n. 7579, in *Giur. agr. it.*, 1991, 165, con nota di R.T.; Cass. 5 febbraio 1988, n. 1215, *ivi* (M), 1988, 630; Cass. 18 gennaio 1988, n. 341 e Cass. 13 marzo 1987, n. 2610, *ivi*, 1988, 97; Cass. 28 agosto 1987, n. 7087, *ivi* (M), 1988, 314; Cass. 24 febbraio 1986, n. 1130, *ivi* (M), 1986, 507; Cass. 13 luglio 1983, n. 4791, in *Giur. agr. it.* (M), 1984, 378; Cass. 27 luglio 1979, n. 4432, in *Giust. civ.*, 1980, 134.

possa) essere ricavato lo status di lavoratrice agricola della donna e, quindi, il requisito primo per esercitare il retratto».

Per tale via - giusta la puntuale denuncia contenuta in ricorso - la Corte di appello ha violato - tra l'altro - l'art. 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Giusta tale disposizione - in particolare - «ai fini della presente legge sono considerati coltivatori diretti coloro che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi ed all'allevamento del bestiame, sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame».

È palese, pertanto, che in caso di esercizio, da parte dell'affittuario, del mezzadro, del colono o del partecipante - insediato sul fondo offerto in vendita o venduto a terzi - del diritto di prelazione o di riscatto di cui all'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, l'attore non deve provare - contrariamente a quanto affermato dalla Corte di appello di Napoli con l'impugnata sentenza - la propria qualità di «coltivatore diretto» mediante una produzione documentale.

Deve escludersi, altresì, qualora l'attore affidi la dimostrazione dei propri assunti circa la sussistenza in capo a lui del requisito soggettivo costituito dalla qualità di coltivatore diretto, ad una prova per testi o all'interrogatorio formale della controparte, che lo stesso debba - comunque - esibire documenti dai quali dedurre, almeno indiziariamente, il fondamento dei fatti che intende dimostrare (cfr., tra le tantissime, Cass. 27 luglio 1990, n. 7579, nonché Cass. 5 febbraio 1988, n. 1215).

Non essendosi il giudice *a quo* attenuto a tale principio è palese che il ricorso deve, sotto tale profilo, accogliersi, con assorbimento delle altre censure articolate e che la sentenza impugnata, pertanto, deve essere cassata con rinvio della causa alla stessa Corte di appello di Napoli, perché esamini la controversia alla luce del seguente principio di diritto: «la qualità di coltivatore diretto e gli altri requisiti necessari al riconoscimento del diritto di prelazione e riscatto in favore dell'affittuario di fondo rustico, secondo la previsione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 e successive modificazioni, integrano circostanze di fatto non soggette a limitazioni probatorie, né, in particolare a quelle fissate dagli artt. 2721 e ss. c.c., per cui possono essere dimostrate per testimoni o per presunzioni, così come possono essere desunte dal comportamento processuale della controparte, che abbia esplicitamente o implicitamente riconosciuto la loro sussistenza».

Il giudice di rinvio provvederà, altresì, sulle spese di questo giudizio di cassazione.

4. - Nel resistere al ricorso di controparte, i controricorrenti hanno opposto - tra l'altro - che, a prescindere da ogni altra considerazione, nella specie fa difetto, in radice, il diritto di riscatto.

L'affittuario, in particolare, a norma dell'art. 8, comma 5, della l. 26 maggio 1965, n. 590 può «entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa» «qualora il proprietario non provveda a ... la notificazione (del preliminare di compravendita) o il prezzo indicato sia superiore a quello risultante dal contratto di compravendita».

Nella specie, per contro, è pacifico - in causa - che alla Famiglietti è stata data comunicazione, come per legge, del preliminare, risultando la circostanza sia dal tenore dell'atto introduttivo del giudizio, sia dalle successive difese svolte dalla Famiglietti, anche in questo giudizio di legittimità (cfr. pag. 11 del ricorso: «le signore Di Leo, promissarie venditrici, trasmettevano ... copia del preliminare alla Famiglietti, al fine di ottemperare alle norme di legge in materia, in attesa di conoscere le sue determinazioni relativamente all'esercizio del diritto di prelazione»).

È palese - pertanto - concludono i controricorrenti, che correttamente i giudici del merito hanno rigettato la domanda di «riscatto» della Famiglietti.

La stessa, infatti, ha sempre invocato, da un lato, di essere stata posta in grado di esercitare il diritto di prelazione del caso, relativamente al fondo per cui è causa, dall'altro, di avere esercitato il diritto in questione, mediante comunicazione scritta anche se assumendo di non essere in grado di produrre copia della stessa.

5. - Questa Corte non può valutare la fondatezza, o meno, delle difese sopra riassunte, trattandosi di questioni non affrontate né *expressis* né per implicito dalla sentenza in questa sede impugnata (cfr., Cass. 8 luglio 1994, n. 6428, nonché Cass. 11 agosto 1990, n. 8230).

Sarà - pertanto - onere del giudice di rinvio, dopo avere accertato che sulle deduzioni *de quibus* non si è formato il giudicato interno né si è avuta una rinuncia ex art. 346 c.p.c., esaminare le difese sopra riassunte. (Omissis)

Cass. Sez. III Civ. - 23-6-1999, n. 6402 - Vittoria, pres.; Calabrese, est.; Golia, P.M. (diff.) - Sangiorgi (avv. D'aura) c. Mercadante (avv. Montelione) e c. Trizzino ed altri (avv. D'Arso). (Cassa con rinvio App. Palermo 18 dicembre 1996)

Prelazione e riscatto - Prelazione - Fondo concesso separatamente a più coltivatori con diversi rapporti agrari - Affittuario di una porzione indipendente del fondo - Comunicazione da parte del proprietario del prezzo totale del fondo - Insufficienza - Decadenza dal diritto di prelazione dell'affittuario che omette il versamento del prezzo per la sua parte nel termine - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Nell'ipotesi in cui il fondo sia concesso separatamente a più coltivatori con altrettanti rapporti agrari, aventi rispettivamente ad oggetto porzioni distinte ed autonome che siano indipendenti per caratteristiche ed esigenze culturali e produttive, il coltivatore può esercitare il diritto di prelazione limitatamente alla parte di fondo oggetto del rapporto a lui relativo. Conseguono per un verso che il proprietario concedente deve fornire l'indicazione del prezzo di vendita a norma dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, con specifico riferimento alla parte di fondo in ordine alla quale il coltivatore ha il diritto di prelazione, per altro verso che ove il preliminare notificato contenga il prezzo complessivo del fondo, l'affittuario di parte del fondo non decade dal diritto di prelazione per l'omesso versamento del prezzo stesso (1).

(Omissis). - Preliminarmente i due ricorsi - di Sangiorgi Nicolò e di Trizzino Maria Pia, Furitano Leonardo e Furitano Luigi - sono riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c., essi involgendo la medesima sentenza.

Col primo motivo, denunciando, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione di norme di diritto (in particolare relative all'interpretazione del contratto e all'art. 8 legge n. 590/1965), il ricorrente Sangiorgi lamenta che i giudici di merito abbiano ritenuto non essersi verificata - per effetto dell'esercizio da parte sua del diritto di prelazione - la condizione risolutiva espressa, prevista nel preliminare di vendita, non avendo - secondo i detti giudici - tutti gli affittuari manifestato la volontà di esercitare la prelazione, come richiedeva la relativa clausola, e mancando il Sangiorgi dei requisiti per esercitare il diritto stesso.

La censura, relativamente alla prima parte (dato che quella relativa all'ultima parte, ovvero alla sussistenza in capo al Sangiorgi dei requisiti per l'esercizio del diritto, è ricompresa nei motivi secondo e terzo), deve essere disattesa.

La Corte d'appello di Palermo ha difatti ritenuto che la semplice manifestazione di volontà del Sangiorgi di voler esercitare la prelazione non costituiva avveramento della condizione risolutiva espressa apposta alla promessa di vendita - nel senso che gli effetti dell'impegno assunto col preliminare in data 7 luglio 1988 da Furitano Giulio con Mercadante Giuseppe sarebbero venuti meno in conseguenza dell'esercizio della prelazione degli aventi titolo - in quanto la relativa clausola contrattuale n. 4 subordinava l'efficacia della promessa di vendita stessa all'esercizio della prelazione da parte di tutti gli affittuari e non di uno solo (nella specie il Sangiorgi), giacché - motiva la Corte - «nel caso in cui le parti avessero voluto subordinare l'efficacia della promessa di vendita alla sola "dichiarazione" di uno degli affittuari di voler acquistare il fondo, certamente sarebbero state usate altre espressioni».

Trattasi di apprezzamento di fatto - integrando l'interpretazione di una clausola contrattuale una questione di fatto - adeguatamente e logicamente espresso, che, come tale, si sottrae a sindacato in questa sede.

Dei successivi motivi va previamente esaminato, per la sua antecedente logico-giuridica, il quarto motivo.

Con esso, denunciando, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione di norme di diritto (in par-

icolare relative alla validità di un contratto e agli artt. 8 legge 590/65 e 7 legge 817/71) e difetto di motivazione in ordine alla propria richiesta di consulenza tecnica, il Sangiorgi assume il corretto esercizio da parte sua del diritto di prelazione e deduce che la Corte di merito non poteva rilevare d'ufficio che l'offerta di prelazione era improduttiva di effetti perché contenente l'indicazione di un prezzo unico per l'intero compendio, essendo il prezzo di una parte rispetto all'intero (nella specie quella da lui condotta) sempre determinabile.

Il motivo è, per quanto si espone, fondato.

La Corte d'appello, nel disattendere la pretesa del Sangiorgi, ha affermato che «non v'è stato in ogni caso da parte del Sangiorgi esercizio del diritto di prelazione perché la comunicazione fatta dal Furitano non conteneva l'indicazione del prezzo relativo ai singoli spezzoni di terreno e quindi non è stato possibile che la proposta potesse essere utilmente accettata dai singoli affittuari», ma l'affermazione si palesa erronea alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale in argomento della Suprema Corte.

Per un verso, infatti, questa ha ritenuto che nell'ipotesi in cui il fondo sia concesso separatamente a più coltivatori con altrettanti rapporti agrari, aventi rispettivamente ad oggetto porzioni distinte ed autonome che siano indipendenti per caratteristiche ed esigenze culturali e produttive, il coltivatore può esercitare il diritto di prelazione (o il succedaneo diritto di riscatto) limitatamente alla parte di fondo oggetto del rapporto a lui relativo (v. Cass. n. 2649/1986).

Per altro verso, relativamente allo specifico problema se per il coltivatore, il quale abbia diritto di prelazione rispetto ad una parte soltanto del complesso dei beni oggetto del preliminare di vendita, il cui valore sia indicato complessivamente, il termine per effettuare il pagamento decorra ugualmente dalla data di notifica del preliminare, ovvero, invece, dalla data in cui venga specificato il prezzo relativo alla porzione di fondo in ordine alla quale sussiste il suo diritto di prelazione, ovvero ancora se il suddetto coltivatore, ricevuta la notifica del preliminare, abbia l'onere di individuare egli stesso il valore del bene e farne offerta reale in presenza di contestazione da parte del proprietario, la stessa S.C. ha dettato una serie di criteri da tenere presenti per la risoluzione del problema medesimo. Ha considerato, invero: a) che l'indicazione del prezzo di vendita, prescritta dal 4° comma dell'art. 8 della legge n. 590/1965, risponde all'esigenza di porre il coltivatore nella condizione di valutare l'opportunità di esercitare il diritto di prelazione riconosciutogli dalla medesima legge nel termine di trenta giorni ivi previsto e di effettuare, quindi, il versamento del prezzo nel termine di tre mesi prescritto dal successivo comma 6°; b) che da ciò consegue che il prezzo deve essere determinato fin dall'inizio con riferimento specifico al fondo in ordine al quale il coltivatore ha il diritto di prelazione; c) che, pertanto, ove nel preliminare comunicato al coltivatore detto fondo sia stato promesso in vendita unitamente ad altri, l'indicazione di un prezzo complessivo non soddisfa il precetto di cui al 4° comma dell'art. 8, perché il coltivatore non è in grado di sapere quale è il prezzo che dovrà pagare per l'acquisto a seguito dell'esercizio del diritto di prelazione; d) che, quindi, in mancanza di specificazione del prezzo, nei sensi sopra spiegati, deve escludersi che l'affittuario decada dal diritto di prelazione per l'omesso versamento dello stesso nel termine decorrente dalla notificazione del preliminare, non potendo farsi carico al coltivatore dell'onere di individuare quale parte del complessivo prezzo sia attribuibile al fondo in ordine al quale egli vanta il diritto di prelazione, perché l'obbligo dell'indicazione del prezzo è dalla legge posto a carico del proprietario (v. negli esposti termini sent. n. 8669/1991, ed anche sent. n. 8488/1995).

Ora, pacifico essendo - come ritenuto dalla Corte territoriale - che nella specie non si trattava di un unico e indivisibile fondo, ma di un fondo suddiviso in più «spezzoni» condotti da diversi e separati affittuari, in forza di contratti singoli sorti in epoche diverse (nonché pacifico essendo che non fu accettata la somma offerta dal Sangiorgi quale ritenuta dovuta per la porzione da lui condotta), risulta evidente che la stessa Corte non si è attenuta ai suddetti principi allorché ha affermato che «non v'è stato ... da parte del Sangiorgi esercizio del diritto di prelazione perché la comunicazione fatta dal Furitano non conteneva l'indicazione del prezzo relativo ai singoli spezzoni di terreno (e in specie anche a quello riguardante il Sangiorgi) e quindi non è stato possibile che la proposta potesse essere utilmente accettata dai singoli affittuari» (tra i quali, appunto, il San-

(1) In senso sostanzialmente conforme cfr.: Cass. 3 agosto 1995, n. 8488, in questa Riv., 1996, 166; Cass. 9 agosto 1991, n. 8669, *ivi*, 1992, 353, entrambe citate in motivazione.

giorgi). La legittimità della prelazione esercitata da questi, infatti, andava invece riscontrata alla stregua dei detti principi stessi.

Fondato è inoltre il secondo motivo, col quale il Sangiorgi, denunciando violazione e falsa applicazione di norme di diritto (in particolare relative all'onere della prova) e vizio di motivazione di punto decisivo, si duole per essere stata ritenuta non dimostrata la mancata alienazione di fondi rustici nel biennio precedente l'esercizio della prelazione.

Ciò ha fatto la Corte d'appello, rilevando che «le certificazioni notarili prodotte dal Sangiorgi, relative alle visure effettuate nei registri della Conservatoria di Palermo al fine di provare che egli nel biennio precedente la proposta di alienazione non aveva trasferito a terzi alcun fondo ... sono insufficienti in quanto riguardano solo il territorio di Palermo e provincia e quindi hanno carattere parziale», ma, così argomentando, il giudice d'appello non ha fatto corretta applicazione dei criteri che regolano l'onere della prova.

Al fine di escludere la condizione ostativa prevista dall'art. 8 legge 590/65, ovvero non aver venduto altri fondi nel biennio precedente, è stato infatti affermato, da questa Corte, che l'attore può limitarsi a fornire la prova della condizione con una certificazione che si riferisca all'ambito territoriale della sua residenza, che si presume essere il centro di interessi del soggetto, spettando alla controparte di eventualmente estendere l'indagine oltre tale limite territoriale (così sent. n. 1932/1994).

Parimenti fondato, poi, è il terzo motivo, col quale, denunciando difetto di motivazione in ordine alla prova chiesta su punto decisivo e violazione di norme di diritto sulla prelazione, il Sangiorgi lamenta che la Corte d'appello abbia affermato che egli non aveva provato di essere un coltivatore diretto, per contro assumendo, in una ad altre circostanze, di avere prodotto certificazioni amministrative e atto di notorietà e di avere dedotto prova orale, chiedendone espressamente l'ammissione.

Sul punto la Corte ha ritenuto l'insufficienza delle menzionate certificazioni notarili concernenti le visure effettuate presso la Conservatoria di Palermo anche relativamente alla prova che il Sangiorgi «non si occupava a titolo di enfiteuta o proprietario di altri fondi che avrebbero potuto contribuire a superare il triplo della superficie corrispondente alla di lui capacità lavorativa», ma nulla ha detto, oltre che della documentazione cui il ricorrente si richiama (certificazione del sindaco di Lercara Friddi, libretto USL, ecc.), della prova per interrogatorio e testi dallo stesso articolata – e riprodotta in ricorso – allo scopo, proprio, di provare la sua qualità di coltivatore diretto, richiesta per far valere il diritto di prelazione.

Mancando perciò ogni motivazione al riguardo, anche questa censura si rivela legittimamente proposta.

Conclusivamente, rigettato il primo motivo del ricorso del Sangiorgi, ne vanno accolti il secondo, il terzo ed il quarto, restando invero il quinto, attinente alle spese giudiziali, assorbito.

Quanto – a sua volta – al ricorso di Trizzino Giuseppina Maria Pia, Furitano Leonardo e Luigi, con esso si lamenta che la Corte d'appello abbia negato che potesse essere considerata condizione risolutrice del preliminare di vendita la manifestazione di volontà anche di uno degli affittuari di avvalersi della prelazione, ovvero, in pratica, che la manifestazione di volontà del Sangiorgi di voler esercitare la prelazione non costituiva avveramento della condizione risolutiva apposta alla promessa di vendita, fatta dal loro dante causa a Mercadante Giuseppe.

La censura è infondata, giacché, come si è visto relativamente al primo motivo – analogo – del ricorso Sangiorgi, la Corte territoriale, con valutazione di merito adeguatamente e logicamente espressa, ha ritenuto che, ai fini del verificarsi della condizione *de qua*, che avrebbe fatto venir meno l'efficacia del preliminare, fossero tutti gli affittuari, e non già uno solo, ad esercitare la prelazione.

Questo ricorso, pertanto, deve essere rigettato.

Di conseguenza, in relazione ai motivi accolti del ricorso Sangiorgi, la sentenza impugnata va cassata e la causa rinviata per nuovo esame, sulla base dei principi sopraesposti, ad altra Sezione della Corte d'appello di Palermo. (Omissis)

*

Cass. Sez. III Civ. - 8-6-1999, n. 5613 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Maccarone, P.M. (conf.) - Cortelli (avv. Mele, De Rosa) c. Coop. Agr. Altonera a r.l. (avv. Luchetti). (Conferma App. Ancona 26 aprile 1997)

Contratti agrari - Soccida - Ripartizione dell'accrescimento del bestiame e degli altri prodotti e utili - Deroga convenzionale alla disciplina legale - Attribuzione al soccidante delle pubbliche contribuzioni e al soccidario delle altre utilità - Ammissibilità - Alterazione dello schema contrattuale di cui all'art. 2170 c.c. - Esclusione - Natura di controversia agraria - Competenza della Sezione specializzata agraria. (C.c., art. 2170; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

Contratti agrari - Controversie - Proposizione di domanda riconvenzionale - Onere del preventivo tentativo di conciliazione - Sussistenza - Limiti. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

Nella soccida, quale contratto a struttura associativa qualificato dalla comunanza di scopo, la ripartizione dell'accrescimento del bestiame e degli altri prodotti e utili, prevista dall'art. 2170 c.c., rappresenta solo il normale bilanciamento economico dei rispettivi interessi, sicché le parti possono, nella loro autonomia, stabilire un diverso regime senza alterare la natura associativa del rapporto, pattuendo che l'accrescimento e i prodotti stessi spettino interamente al soccidario, restando invece di spettanza del soccidante ogni pubblica contribuzione finalizzata all'allevamento del bestiame. Ne deriva che le controversie insorte tra le parti rientrano nella competenza della Sezione specializzata agraria a norma dell'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29 (1).

In tema di controversie agrarie, il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 deve precedere non solo la proposizione della domanda principale da parte dell'attore, ma anche quella riconvenzionale da parte del convenuto, sempre che per effetto della nuova domanda venga ampliato l'ambito della controversia rispetto ai limiti posti a questa nel tentativo di conciliazione già esperito prima della proposizione della domanda principale. Ne consegue che non è necessario esperire un secondo tentativo di conciliazione allorché il resistente abbia proposto in via riconvenzionale una domanda di risarcimento dei danni ricollegandola direttamente al contesto introdotto dalla parte attrice (2).

(Omissis). - 1. - I vari ricorsi avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. - L'esame del ricorso incidentale – con il quale si contesta la competenza della Sezione specializzata agraria a conoscere della presente controversia – deve precedere, per ragioni di ordine logico, ogni indagine sul ricorso principale.

3. - La Cooperativa, denunciando «violazione di norme sulla competenza ex art. 360, n. 3 c.p.c.», censura – come anticipato – la sentenza gravata nella parte in cui questa ha ritenuto la natura agraria del contratto *inter partes*.

La soccida – assume la ricorrente incidentale – nella sua configurazione tipica è un contratto con il quale le parti non prevedono reciproche prestazioni, ma una loro associazione per una comune e unitaria attività imprenditoriale, avente come obiettivo il diretto conseguimento dei prodotti, secondo una determinata percentuale di ripartizione: nella specie, per contro, il contratto aveva ad oggetto l'attività di allevamento verso un determinato «compenso» (percepimento di tutti gli accrescimenti, prodotti ed utili), con obbligo di custodire ed allevare il bestiame e con espressa pattuizione che «ogni tipo di contributo finalizzato all'allevamento sarà riservato al soccidante ed il soccidario nulla potrà pretendere a tale titolo, ben può qualificarsi, in mancanza di subordinazione, come contratto di appalto o d'opera, in cui il compenso per l'atti-

(1-2) In merito alla prima massima non si rinvengono precedenti. Sulla seconda massima, in senso conforme, cfr. Cass. 27 aprile 1995, n. 4651, in questa Riv., 1997, 400; Cass. 20 dicembre 1991, n. 13766, in questa Riv., 1992, 87; Cass. 9 agosto 1991, n. 8657 e Cass. 5 agosto 1991, n. 8558, *ivi*, 1992, 32, con nota di I. CAPPIELLO, *Sulla proponibilità di domanda riconvenzionale nel processo agrario*.

vità prestata rappresenta il corrispettivo dovuto dal committente per la cura e la custodia del bestiame che dovrà essere restituito alla scadenza».

4. - Il rilievo è infondato.

«Nella soccida – precisa l'art. 2170 c.c. – il soccidante e il soccidario si associano per l'allevamento e lo sfruttamento di una certa quantità di bestiame e per l'esercizio delle attività connesse, al fine di ripartire l'accrescimento del bestiame e gli altri prodotti e utili che ne derivano».

Puntualmente – come esattamente rilevato in sede di merito – ricorrono nel caso concreto tutte le condizioni di legge, perché il rapporto *inter partes* possa qualificarsi di «soccida».

Come contratto a struttura associativa al fine dell'esercizio dell'impresa agraria e in particolare dell'allevamento e dello sfruttamento del bestiame, la soccida è caratterizzata, come del resto la lettera della norma chiarisce (art. 2170 c.c.), dalla comunanza di scopo, consistente nel fatto che le parti si associano non già nella attesa di una controprestazione dell'altro contraente, ma per il conseguimento del diritto di proprietà, nella misura convenuta, sui prodotti e sugli utili dell'esercizio dell'impresa, che deve aver luogo sotto la direzione del soccidante.

Oltre alla comunanza dello scopo, è dunque elemento qualificante del contratto la comunanza degli effetti, la quale già trova generica designazione nella definizione del contratto di società (art. 2247 c.c.), in cui il conferimento di beni o servizi è fatto da due o più persone per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili.

Nella disposizione dell'art. 2170 c.c., in cui l'associazione del soccidante e del soccidario è prefigurata per l'allevamento e lo sfruttamento del bestiame, al fine della ripartizione dell'accrescimento del bestiame stesso e degli altri prodotti ed utili che ne derivano, il detto scopo ha specifico, essenziale, risalto, attesi gli effetti che si realizzano con l'acquisto della comune proprietà tra le parti sui rispettivi oggetti (in questo senso, ad esempio, cfr. Cass. 8 novembre 1986, n. 6555, specie in motivazione).

Atteso che nella specie l'accordo tra le parti tendeva – appunto – alla ripartizione tra i contraenti dell'accrescimento del bestiame e gli altri prodotti e utili che ne derivano, correttamente i giudici del merito hanno ritenuto la sussistenza di un contratto di soccida, ai sensi dell'art. 2170 c.c.

Non è rilevante – al fine di pervenire ad una diversa conclusione – la circostanza che il soccidario nel caso concreto facesse propri gli accrescimenti, prodotti e gli utili, mentre al soccidante erano riservati esclusivamente «ogni tipo di contributo finalizzato all'allevamento».

Infatti.

Anche tali «contributi», conseguenza diretta dell'attività di allevamento di bestiame, rientrano, senza ombra di dubbio, tra gli «utili» menzionati nell'art. 2170 c.c.

Ne deriva, pertanto, nulla prevedendo in modo inderogabile al riguardo la norma positiva, che nella loro autonomia contrattuale le parti bene potevano convenire la ripartizione delle conseguenze vantaggiose dell'attività comune intrapresa nel senso di una divisione degli «utili» e degli altri «incrementi» nei termini indicati sopra (attribuzione al soccidante dei «contributi», e al soccidario delle altre «utilità»).

Come ammette la stessa ricorrente incidentale nella specie faceva difetto, senza ombra di dubbio, un rapporto di «subordinazione» (di una delle parti all'altra).

Tale circostanza, unita al rilievo che tutti i «prodotti» *naturali* (cioè i nuovi nati, nonché gli altri frutti del gregge) erano riservati al soccidario, cui faceva obbligo di custodire e di allevare il gregge, mentre erano attribuiti al soccidante i «prodotti» *civili* (cioè i contributi finalizzati all'allevamento), non permettono peraltro di qualificare il rapporto tra le parti come rapporto «di appalto» o «d'opera», come si invoca.

I «contributi» in questione, infatti, non erano a carico del soccidario – nella quale ipotesi, per ventura, l'assunto avrebbe avuto un qualche fondamento – ma certamente di terzi (cioè della Pubblica Autorità) per cui è evidente che non può affermarsi che si fosse in presenza ad un contratto di scambio (cfr., del resto, in tema, Cass. 10 marzo 1982, n. 1540).

Qualificato il contratto *inter partes* come contratto di soccida, correttamente i giudici del merito hanno ritenuto la competenza della Sezione specializzata agraria a conoscere della controversia, atteso che a norma dell'art. 9, l. 14 febbraio 1990, n. 29, «tutte le controversie in materia di contratti agrari» sono di competenza delle Sezioni specializzate agrarie, e il contratto di soccida è un

tipico contratto agrario (e, infatti, ha la propria disciplina positiva nel capo secondo, dedicato all'impresa agricola, del titolo secondo del quinto libro del codice civile, unitamente alla mezzadria ed alla colonia parziaria).

5. - Con l'unico motivo il ricorrente principale, denunciando «violazione e falsa applicazione dell'art. 46 della legge n. 203 del 1982», rileva – da parte sua – che il giudice di merito ha errato, nel ritenere le domande riconvenzionali in oggetto direttamente collegabili al contesto della lite introdotta dall'attore, essendosi verificata una simmetrica contrapposizione sulle reciproche pretese scaturenti dal medesimo fatto e non valendo ad ampliare il contesto della lite la circostanza che ambo le parti abbiano aggiunto alla postulazione principale anche quella risarcitoria che ha carattere meramente complementare e dipendente, rappresentando il normale sviluppo dell'asserito inadempimento dell'altra parte.

A bene vedere – oppone il ricorrente principale – è vero esattamente il contrario (rispetto a quanto affermato dai giudici di secondo grado).

Si osserva, infatti che «in primo grado il Cortelli con la domanda introduttiva chiedeva la declaratoria di validità e efficacia del contratto di soccida, arbitrariamente e unilateralmente risolto dalla cooperativa, con condanna alla restituzione del gregge, a suo parere illegittimamente sottratto, la cooperativa ... con la domanda riconvenzionale chiedeva, oltre alla risoluzione per avvenuta disdetta orale ovvero per grave inadempimento da parte del soccidario, anche la sua condanna ai danni».

6. - Il motivo non coglie nel segno.

Come ripetutamente affermato da questa Corte regolatrice in sede di esegesi dell'art. 46, della l. 3 maggio 1982, n. 203, il giudice investito di una controversia in materia di contratti agrari, al fine di verificare se la domanda sottoposta al suo esame è, o meno, proponibile (ossia di valutare se la parte attrice abbia adempiuto l'onere posto a suo carico dall'art. 46, legge n. 203 del 1982), deve unicamente accertare, prescindendo da ogni altra indagine, che esista perfetta coincidenza soggettiva fra coloro che hanno partecipato al tentativo di conciliazione e quanti hanno assunto, nel successivo giudizio, la qualità di parte, nonché che le domande formulate dalla parte ricorrente in via principale e da quella resistente in via riconvenzionale, siano le stesse intorno alle quali il tentativo medesimo si è svolto (Cass. 21 ottobre 1997, n. 10322).

Il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203 – in particolare, come denuncia il ricorrente principale – deve precedere non solo la proposizione della domanda principale (da parte dell'attore), ma anche di quella riconvenzionale (da parte del convenuto).

Perché, peraltro, sorga l'onere in questione non è sufficiente che comunque, formalmente, si proponga una domanda riconvenzionale, ma è indispensabile che per effetto della «nuova» domanda venga ampliato l'ambito della controversia, rispetto ai limiti posti a questa nel tentativo di conciliazione già esperito prima della proposizione della domanda principale.

Occorre, in altri termini, che la riconvenzionale investa aspetti nuovi della controversia, che se conosciuti e valutati dalle parti unitamente a quelli per i quali vi è già vertenza giudiziaria, potrebbero condurre ad una definizione bonaria della lite, evitando l'intervento del giudice (Cass. 27 aprile 1995, n. 4651).

La necessità del previo tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 l. 3 maggio 1982, n. 203, in altri termini, sussiste per le domande in tema di contratti agrari proposte in via riconvenzionale, salvo che la domanda stessa si ricolleggi direttamente al contrasto tra le parti ed alle pretese fatte valere dall'attore che abbia esperito la procedura in questione ovvero il convenuto abbia già dedotto le relative richieste in quella procedura, sperimentata dall'attore (Cass. 8 agosto 1995, n. 8685).

Applicando i principi che precedono al caso di specie, non può non convenirsi, con la sentenza in questa sede gravata, che nella specie la domanda riconvenzionale non doveva essere preceduta dal previo tentativo di conciliazione, atteso che con la stessa in alcun modo il convenuto ha «ampliato» il *thema decidendum* come prospettato dalla parte attrice.

Denunciandosi, in particolare, nella specie un *error in procedendo*, per cui è consentito un esame diretto degli atti di causa da parte di questa Corte, si evidenzia che nella stessa richiesta inviata dal difensore del Cortelli all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura di Macerata e alla Cooperativa Altonera il 20 marzo 1996 per sollecitare il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203, erano già esposti tutti i «fatti», nonché la

«valutazione giuridica» degli stessi, come operata, successivamente in sede giudiziaria *binc inde*.

Non solo, in particolare, in detta missiva sono esposti gli stessi «fatti» (cioè la condotta tenuta dalle parti) invocati in sede giudiziaria dalla cooperativa per sollecitare una pronuncia di risoluzione, per inadempimento, del Cortelli del contratto in questione, ma espressamente si afferma che «a tutt'oggi non esiste declaratoria di sorta di risoluzione del contratto intercorso tra il ... Cortelli e la Coop. Agricola Altonera».

Contemporaneamente non può tacersi che nella specie la domanda principale era diretta a sentire dichiarare «la validità ed efficacia» del contratto di soccida *inter partes* e, pertanto, implicitamente, la verifica che nessun inadempimento si era verificato da parte dell'attore in conseguenza della condotta dallo stesso tenuto anteriormente al giudizio (condotta ampiamente descritta nella ricordata missiva e sulla quale la cooperativa ha fondato le proprie richieste in via riconvenzionale), per cui deve escludersi – tassativamente – che con la spiegata riconvenzionale la Cooperativa convenuta abbia «ampliato» l'ambito del giudizio.

Irrilevante, al fine di pervenire ad una diversa conclusione, è la circostanza che solo nella riconvenzionale si invocano i «danni» assertivamente patiti dalla Cooperativa a causa del comportamento del Cortelli, atteso – da una parte – che la richiesta di danni è consequenziale alla pronuncia di risoluzione, dall'altra, che – come accennato sopra – non è sufficiente un mero ampliamento del *petitum* perché sorga l'obbligo, per il convenuto in via riconvenzionale, di sollecitare un nuovo tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Da ultimo, infine, non può tacersi che ciò che rileva, al fine di poter affermare che una certa domanda spiegata in via riconvenzionale doveva essere preceduta da un previo tentativo di conciliazione, ulteriore e nuovo, rispetto a quello già espletato in merito alla domanda principale, è che con tale «nuova domanda» si espongono «aspetti» nuovi della controversia che, se conosciuti anticipatamente, avrebbero potuto condurre ad una definizione bonaria della controversia e certamente è da escludere che le probabilità di una soluzione extragiudiziarla della vertenza erano maggiori, ove l'attore avesse conosciuto con anticipo la pretesa di danni avanzata con la domanda riconvenzionale dalla cooperativa convenuta. (*Omissis*)

*

Cass. Sez. II Civ. - 14-4-1999, n. 3506 - Volpe, pres.; Bucciant, est.; Sepe, P.M. (conf.) - Cappello (avv. Ripoli) c. Spadaro (avv. Salerno, Borrometi). (*Conferma Trib. Modica 13 marzo 1996*)

Proprietà - Distanze legali - Nelle costruzioni - Criterio della prevenzione (costruzione sul confine o con distacco) - Fondi separati da una striscia di terreno inedificabile di dimensioni inferiori alla distanza prescritta fra le costruzioni - Diritto di prevenzione - Applicabilità - Esclusione - Costruzione di ciascun proprietario sul proprio fondo - Distanza dal confine - Determinazione. (C.c., artt. 873, 875)

Quando due fondi siano separati da una striscia di terreno inedificata e inedificabile di proprietà aliena che abbia una larghezza inferiore alla distanza legale prescritta fra le costruzioni, non trova applicazione il diritto di prevenzione, dovendo ciascuno dei proprietari costruire sul proprio fondo ad una distanza, rispetto al confine con il terreno di proprietà aliena, che non sia inferiore alla metà della differenza che residua sottraendo dal distacco imposto dalla normativa edilizia la misura dello spazio occupato dalla striscia di terreno interposta (1).

(*Omissis*). - Con il primo motivo di ricorso Giuseppe Cappello sostiene che il Tribunale è incorso in extrapetizione, dato che ha sovvertito la pronuncia del primo giudice circa l'individuazione del confine dal quale doveva essere computata la distanza da rispettare nella specie, anche se «l'appellante non aveva censurato affatto (tale) unico e necessario presupposto logico giuridico della decisione impugnata, ma anzi assumeva il medesimo presupposto a fondamento della propria doglianza, vertente sulla misura da osservare da quel confine indicato dal Pretore».

La tesi non è fondata.

Risulta dall'atto di appello – che questa Corte può direttamente esaminare, stante la natura del vizio denunciato – che Giorgio Spadaro aveva bensì dedotto di aver diritto a mantenere il proprio fab-

bricato nel sito in cui ne era stata iniziata la costruzione, poiché aveva presentato una richiesta di variante della concessione edilizia, per poter trasformare in «cieca» la parete inizialmente progettata come «finestrata», con conseguente applicabilità, a suo dire, della distanza di m. 1,50 ordinariamente prescritta dal codice civile, in luogo di quella di m. 5 stabilita dallo strumento urbanistico locale. Tuttavia aveva implicitamente anche contestato che il distacco, quale che ne fosse l'entità, dovesse essere misurato dal confine tra il suo fondo e l'area interposta, richiamando la giurisprudenza di questa Corte relativa al pari sacrificio cui sono tenuti in simili ipotesi i frontisti, giurisprudenza che ora lo stesso Cappello invoca nel terzo e quarto motivo del ricorso. D'altra parte il giudicato, se può «coprire» anche questioni di diritto, oltre che di fatto, non si forma però sull'individuazione delle norme giuridiche che disciplinano la fattispecie e sulla loro interpretazione: in proposito il giudice di appello è svincolato dalle valutazioni compiute in primo grado, pur in mancanza di specifiche istanze della parte interessata (v., tra le più recenti, proprio in materia di distanze, Cass. 20 marzo 1998, n. 2965). Essendo stato richiesto il rigetto della domanda proposta dall'originario attore, in totale riforma della sentenza di primo grado, al Tribunale quindi non era precluso decidere, difformemente dal Pretore, né che in ipotesi lo Spadaro fosse tenuto a rispettare la distanza legale anziché la regolamentare, né che la misurazione dovesse partire dal confine della stradella con il fondo del Cappello, invece che da quello con l'altro terreno o da una ancora diversa linea.

Per analoghe ragioni va rigettato il secondo motivo di ricorso, con il quale si afferma che l'appello avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile per «l'assenza di motivi specifici di impugnazione», in quanto «l'intera censura ruotava intorno ad una nuova prospettazione dei fatti, ad un nuovo tema di indagine estraneo al fatto costitutivo ed alla *causa petendi* dedotti in giudizio ed assunti a presupposto della decisione impugnata», per cui «il Giudice d'appello ha sostenuto, d'ufficio, la decisione con ragioni diverse da quelle dedotte dall'appellante».

Quanto alla «novità» dell'assunto relativo alla progettata trasformazione della parete, è sufficiente osservare che in appello non è vietato far valere, come ragione di rigetto delle pretese avversarie, circostanze di fatto ulteriori, eventualmente sopravvenute, rispetto a quelle che erano state dedotte in precedenza (v., per tutte, Cass. 22 gennaio 1998, n. 599). D'altra parte, come già si è rilevato, in realtà Giorgio Spadaro aveva sollevato in sede di gravame la questione, oltre che dell'entità del distacco da osservare, anche della linea da cui misurarla. Ma altrimenti il problema avrebbe dovuto essere affrontato ugualmente dal Tribunale: avendo respinto (implicitamente) la tesi secondo cui era applicabile il distacco «codicistico» di m. 1,50, il giudice di appello necessariamente doveva stabilire il modo di calcolo di quello di m. 5 fissato dal piano regolatore, per verificare se effettivamente sussistesse il diritto ad ottenere l'arretamento del fabbricato del vicino, che il Cappello aveva «azionato» nel promuovere il giudizio e del quale lo Spadaro, anche in secondo grado, aveva continuato a contestare radicalmente la configurabilità.

Appunto a tale problema attengono gli ulteriori due motivi di ricorso, tra loro strettamente connessi e da esaminare quindi congiuntamente. Con l'uno Giuseppe Cappello si duole della rilevanza attribuita dal Tribunale al fatto che la comproprietà della stradella fosse stata da lui acquistata dopo che lo Spadaro aveva ottenuto la concessione edilizia e iniziato i lavori di costruzione: il che, secondo il ricorrente, è inesatto e comunque ininfluenza. Con l'altro viene denunciata la violazione del principio secondo il quale la larghezza di un'area interposta tra due fondi, sia altrui o comune alle parti, non può essere computata, ai fini delle distanze, a vantaggio esclusivo di alcuno dei proprietari e quindi neppure del primo costruttore, come invece è stato fatto in sostanza dal giudice di secondo grado.

Queste censure sono fondate, per quanto di ragione.

Allorché due terreni finitimi sono separati da una striscia intermedia, inedificata e inedificabile a causa delle sue dimensioni, o dei vincoli a cui è gravata, o per altra ragione, non opera il criterio della prevenzione, in base al quale chi si attiva per primo può costruire sul confine o discostarsene di meno della metà della distanza legale o regolamentare: in tali casi l'istituto troverebbe applicazione in maniera monca, poiché il vicino, essendogli inibita l'utilizzazione dell'area interposta, resterebbe privato della possibilità, prevista dagli artt. 875 e 877 c.c., di fabbricare in appoggio o in aderenza all'altro edificio. In questo senso si è orientata la più recente giurisprudenza di legittimità (v., da ultimo, Cass. 20 aprile 1996, n. 3769), dalla quale non vi è ragione di discostarsi, in quanto si conforma a quel principio di giusto equilibrio tra i proprietari, cui è ispirata tutta la disciplina dei rapporti di vicinato e che verrebbe gravemente alterato, se si aderis-

se al precedente contrario indirizzo (seguito da Cass. 15 ottobre 1982, n. 5349 e 27 marzo 1990, n. 2463): il «diritto di prevenzione» darebbe luogo a un ingiustificato vantaggio per una delle parti, non bilanciato dalla possibilità, per l'altra, di esercitare quelle facoltà, che ne costituiscono il contrappeso.

Del resto il Tribunale, pur citando quella precedente, ha aderito in sostanza alla menzionata più recente giurisprudenza: ha rigettato infatti l'originaria domanda del Cappello, non nel presupposto che lo Spadaro fosse svincolato, come preveniente, dall'osservanza di qualsiasi distanza, bensì ritenendo che egli avesse rispettato quella di 5 metri, imposta dal piano regolatore di Modica.

La difformità dalla decisione di primo grado è dipesa soltanto dalla diversità del modo di calcolo: partendo dal profilo esterno del fabbricato in corso di costruzione, il Pretore si è arrestato al confine del fondo del convenuto con la «vanella» comune, invece il Tribunale è arrivato fino alla linea di demarcazione tra la stessa stradella e il terreno dell'attore.

Nessuno dei due criteri è però esatto, poiché entrambi danno luogo a ingiustificate disparità, a vantaggio dell'una o dell'altra parte, come risulta evidente dai risultati della loro applicazione pratica: in base alla pronuncia di primo grado lo Spadaro e il Cappello potrebbero occupare con costruzioni i loro fondi, rispettivamente, fino a 5 e a 1,80 metri dai relativi confini con l'area interposta (supposto che sia larga circa m. 3,20, come è detto nella sentenza del Tribunale, mentre nel ricorso si parla di m. 3) e alla stregua della decisione di appello la situazione si invertirebbe specularmente, ma comunque, nei due casi, soltanto una delle parti «lucrerebbe», a proprio esclusivo beneficio, tutta l'estensione lineare dell'area intermedia. Questa pertanto deve essere «neutralizzata», utilizzando il metodo che già altra volta questa Corte ha stabilito doversi applicare in tali ipotesi (v. Cass. 28 giugno 1993, n. 7129): dalla distanza legale o regolamentare viene sottratta la larghezza della fascia interposta e si divide il risultato per due, ottenendo così la misura del distacco che i proprietari, pariteticamente, sono tenuti a osservare, ognuno rispetto al confine del suo fondo.

Infine, va osservato che secondo il Tribunale l'inizio della costruzione è stato anteriore all'acquisto, da parte del Cappello, della proprietà della stradella (che per la quota di metà già apparteneva allo Spadaro), ma non è ben chiaro se tale circostanza sia stata ritenuta decisiva, poiché la motivazione della sentenza impugnata sul punto non è del tutto perspicua: infatti vi si legge, anche, che «la metà della distanza va calcolata a partire dal confine tra il fondo del prevenuto e la striscia intermedia, non importa se di terzi o di proprietà comune». Si deve comunque riconoscere che è esatto il rilievo formulato, in proposito, dal ricorrente: che l'area interposta appartenga a terzi, oppure ai proprietari dei terreni limitrofi, in comune tra loro o con estranei, non è influente, poiché in tutti i casi si verifica quella impossibilità di costruire in appoggio o in aderenza, che esclude l'applicabilità del principio della prevenzione e impone di calcolare le distanze secondo il criterio che si è sopra precisato. (*Omissis*)

(1) OSSERVAZIONI IN TEMA DI DISTANZE TRA FABBRICATI COSTRUITI SU FONDI SEPARATI DA UNA STRISCIA DI TERRENO.

Permane in giurisprudenza l'incertezza in ordine ai limiti di applicabilità del principio di prevenzione nel caso di fondi separati da una striscia di terreno di proprietà aliena o comune. È pacifico che nel caso di fondi separati da una striscia di terreno di proprietà di terzi ovvero comune, trovano applicazione le norme in tema di distanze legali.

Si è, in proposito, osservato (1), che una contraria soluzione non risulta dall'art. 873 c.c., il quale parla bensì di *fondi finitimi*, ma a titolo di mero riferimento all'*id quod*

plerumque accidit (2), né può essere ritenuta dall'interprete, dato che l'esistenza della striscia di terreno appartenente al terzo non incide per nulla sulle esigenze di politica legislativa che costituiscono la *ratio* di tutte le norme che prescrivono l'osservanza di determinate distanze tra costruzioni appartenenti a diversi proprietari (3). Tale *ratio* cede soltanto, e per espressa disposizione di legge (art. 879, ultimo comma, c.c.), nel caso in cui tra gli edifici fronteggiatisi esista una via pubblica giacché in tal caso il legislatore ritiene prevalenti altre esigenze di pubblico interesse, diretto alla migliore utilizzazione della via pubblica, secondo la legge e i regolamenti particolari che la riguardano (4).

Vi è, invece, contrasto in ordine al modo di operare della prevenzione.

Inizialmente si è sostenuto che il preveniente può costruire a confine con la striscia intermedia ed il proprietario dell'altro fondo posto al di là di tale striscia deve distaccarsi da tale confine in modo da rispettare l'intero distacco (5). Successivamente, invece, si è affermato che il prevenuto non può mai essere costretto ad arretrare la sua costruzione a più della metà del distacco prescritto rispetto alla linea di mezzera dello spazio che si interpone tra i due fondi (6).

Chiamate a risolvere il contrasto, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno affermato che il proprietario di un fondo, a fronte della costruzione realizzata dall'altro, può pretendere che egli, nel costruire a sua volta, non sia tenuto ad arretrarsi dal proprio confine (linea di demarcazione fra il suo fondo e lo spazio intermedio di un distacco maggiore della metà di quello totale) e, quindi, può pretendere che quella costruzione del vicino rispetti la stessa distanza dal medesimo confine, mentre resta irrilevante, nel rapporto in questione, l'eventuale lucro che il primo costruttore venga così a conseguire rispetto al terzo proprietario della striscia di terreno (avvantaggiandosi, nel computo del suddetto distacco, della larghezza di tale striscia) (7).

Le incertezze, peraltro non sono cessate in quanto si è prima verificato un ritorno all'originario orientamento, secondo il quale il prevenuto preveniente può costruire a confine, con la conseguenza che il prevenuto, non potendo costruire in appoggio o in aderenza, non ha altra scelta che quella di rispettare, edificando a sua volta, la distanza minima legale (8) e poi che al fine di assicurare il rispetto delle distanze legali e di ripartire il relativo onere in pari misura, ciascuno dei proprietari può e deve costruire sul proprio fondo ad una distanza rispetto al confine con il terreno di proprietà aliena che non sia inferiore alla metà della differenza che residua, sottraendo dal distacco imposto dalla normativa edilizia la misura dello spazio occupato dalla striscia di terreno (9).

Se dovesse essere seguito tale ultimo orientamento, al quale si ispira la decisione annotata (10), si potrebbe avere una distanza tra fabbricati inferiore alla distanza minima dal confine, oltre che, naturalmente, a quella minima tra fabbricati.

Ove, infatti, la normativa regolamentare prevedesse una distanza tra mt. 5 dal confine (e quindi di mt. 10 tra i fabbricati) e la striscia intermedia fosse di mt. 3, ognuno dei due proprietari potrebbe costruire ad una distanza di mt. 3,5 dal confine dell'altro, con conseguente distanza di mt. 4 tra i fabbricati.

Roberto Triola

(1) Cass. 21 maggio 1959, n. 1532, in *Foro it.*, 1959, I, 1110.

(2) Cass. 21 maggio 1959, cit. Per Cass. 27 marzo 1990, n. 2463, in *Giur. agr. it.*, 1990, 611, all'aggettivo «finitimi» erroneamente viene attribuito l'esclusivo significato di «confinanti» o di «contigui», mentre è anche lessicalmente corretto dare ad esso quello di «vicini».

(3) Cass. 21 maggio 1959, cit.; Cass. 27 marzo 1990, cit.

(4) Cass. 21 maggio 1959, cit.

(5) Cass. 15 giugno 1960, n. 1588; Cass. 8 ottobre 1964, n. 2550, in *Giust. civ.*, 1965, I, 38.

(6) Cass. 8 gennaio 1978, n. 47, in *Giur. it.*, 1979, I, 1, 741; Cass. 11 luglio 1978, n. 3480.

(7) Cass. 15 ottobre 1982, n. 5349.

(8) Cass. 27 marzo 1990, n. 2463. Nello stesso senso sembrerebbe Cass.

12 marzo 1994, n. 2391, per la quale ove non sia possibile la costruzione in aderenza per l'esistenza di un canale irriguo tra i due fondi, il prevenuto è tenuto all'osservanza della intera distanza regolamentare dal preesistente fabbricato del vicino.

(9) Cass. 28 giugno 1993, n. 7129, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, I, 624.

(10) Non costituisce un precedente conforme Cass. 20 aprile 1996, n. 3769, citata in motivazione, che, sulla premessa secondo la quale, ove al vicino non sia possibile spingere il proprio fabbricato fino a quello del preveniente, quest'ultimo deve rispettare il distacco legale dal confine, ha ritenuto inoperante il principio della prevenzione nel caso di esistenza di una servitù di passaggio esercitata su una striscia di terreno contigua al confine, che impedisca al prevenuto di avanzare la sua costruzione fino a quella del preveniente.

Cass. Sez. III Civ. - 28-4-1999, n. 4240 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (diff.) - Annunziata (avv. De Pascale) c. Giorgio (avv. Cacciatore). (*Conferma App. Salerno 11 novembre 1996*)

Prelazione e riscatto - Riscatto da parte dell'affittuario e riscatto da parte del confinante - Diversità per causa petendi - Conseguenze. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Prelazione e riscatto - Riscatto - Fondo affittato a più conduttori - Esercizio del riscatto pro quota - Ammissibilità - Esclusione. (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Il riscatto del fondo rustico può essere chiesto sia dall'affittuario del fondo medesimo, sia dal proprietario coltivatore diretto di fondi confinanti. Le due domande di riscatto hanno tuttavia presupposti in fatto diversi, sicché, se viene proposta in primo grado domanda di riscatto ai sensi dell'art. 7, comma secondo, n. 2 l. 14 agosto 1971, n. 817 (riscatto da parte del coltivatore confinante), è inammissibile formulare per la prima volta in appello la domanda di riscatto ai sensi dell'art. 8, comma primo, l. 26 maggio 1965, n. 590 (riscatto da parte dell'affittuario) (1).

I diritti di prelazione o di riscatto di un fondo agricolo non possono avere ad oggetto che il fondo nella sua interezza. Ne consegue che, nel caso in cui sia venduto un fondo affittato a più conduttori, ed uno di essi rinunci all'esercizio del diritto di riscatto, gli altri se intendono acquistare il fondo debbono esercitare il diritto di riscatto con riferimento all'intero fondo, e non con riferimento soltanto alla rispettiva quota (2).

(Omissis). - 2.2. - Quanto al secondo profilo in cui si articola la doglianza, ancora, esattamente i giudici del merito hanno ritenuto la «novità», rispetto alle domande formulate in primo grado, sia della richiesta di divisione del fondo, sia della pretesa di riscatto sotto il profilo che la Annunziata era confinante coltivatrice diretta di un fondo confinante con quello in vendita.

2.2.1. - Quanto alla prima si osserva che la domanda di «esecuzione del frazionamento catastale» di un fondo (formulata in primo grado dalla attuale ricorrente) è diversa, per *petitum* e per *causa petendi*, dalla domanda di «divisione» dello stesso fondo (come richiesto in grado di appello).

Mentre - infatti - la prima richiesta ha, quale oggetto immediato, la predisposizione di un «tipo di frazionamento», cioè di un documento tecnico indicante in planimetria le particelle catastali frazionate con le rispettive superfici che serve al fine premiale della voltura catastale (cfr. Cass. 19 febbraio 1981, n. 1044, nonché Cass. 11 marzo 1981, n. 1385), con la seconda parte attrice tende sia all'effetto strumentale della cessazione dello stato giuridico della comunione sia all'effetto finale dell'attribuzione in suo favore della porzione cui abbia diritto (cfr. Cass. 8 settembre 1986, n. 5462).

In realtà, mentre la primitiva domanda era - chiaramente - in funzione della domanda di riscatto e presupponeva la redazione, da parte del consulente nominando, esclusivamente del nuovo «tipo di frazionamento», ai fini della trascrizione della sentenza, in considerazione della circostanza che il riscatto non riguardava la totalità del terreno acquisito dal convenuto, ma solo una sua parte (già individuata e non controversa, secondo la prospettazione dell'attrice), la seconda era una domanda di divisione ex art. 713 e ss. c.c. e 784 e ss. c.p.c. che oltre che un diverso *petitum*, rispetto alla precedente, aveva anche diversi presupposti (nonché altre conseguenze, concludendosi con un provvedimento che dispone l'assegnazione o l'attribuzione delle varie porzioni, assolutamente estraneo alla logica della redazione di un mero «frazionamento catastale»).

2.2.2. - Correttamente, inoltre, i giudici del merito hanno ritenuto «nuova» e, pertanto, preclusa in appello, una domanda di riscatto di fondo rustico sotto il profilo di cui all'art. 7, comma 2, n. 2, l. 14 agosto 1971, n. 817 (riscatto del «conduttore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita») dopo che in primo grado la domanda di riscatto sia stata esercitata sotto il diverso profilo di cui all'art. 8, comma 1, l. 26 maggio 1965, n. 590 (riscatto da parte dell'affittuario del fondo offerto in vendita).

Poiché - in particolare - costituisce domanda nuova improporzionabile in appello la deduzione di una nuova *causa petendi*, la quale comporti, attraverso la prospettazione di nuove circostanze, il mutamento dei fatti costitutivi del diritto fatto valere in giudizio e, introducendo nel processo un nuovo tema di indagine e di

decisione, alteri l'oggetto sostanziale dell'azione e i termini della controversia (cfr., ad esempio, Cass. 21 febbraio 1994, n. 1654) è palese che totalmente diversi sono i fatti costitutivi del diritto fatto valere a seconda che il riscatto sia esercitato a norma di una delle ricordate disposizioni o dell'altra (dovendo, in caso di riscatto ex art. 7, legge n. 817 del 1971, l'attore dimostrare di essere proprietario conduttore diretto di fondi confinanti con quello in vendita, mentre, in caso di riscatto a norma dell'art. 8 legge n. 590 del 1965 lo stesso attore deve dare la prova di circostanze totalmente diverse e, in particolare, di essere titolare di un rapporto di affitto che riguardi proprio il fondo per il quale è esercitato il riscatto).

3. - Come riferito in parte espositiva, in altro giudizio, svoltosi anche nel contraddittorio delle parti ora in lite - ed in attesa della definizione del quale il presente è stato sospeso ex art. 295 c.p.c. - è rimasto accertato, con sentenza passata in cosa giudicata, che Annunziata Agata è carente di interesse a proporre, ai sensi dell'art. 1415 c.c., domanda di simulazione relativa del contratto 11 novembre 1975.

In particolare è stato escluso che la stessa sia legittimata a sollecitare la declaratoria che acquirente del fondo oggetto di controversia, non è unicamente la attuale controricorrente Giorgio Maria, ma questa unitamente a suo marito, Annunziata Nicola.

Preso atto di quanto sopra i giudici del merito - in questo diverso giudizio - hanno affermato, come sopra evidenziato, che stante il giudizio costituito dalla pronuncia sopra ricordata sono inammissibili tutte le censure proposte dalla Annunziata avverso la sentenza dei primi giudici e con le quali si pretende di porre nel nulla le risultanze di quel giudicato e di accertare, pertanto, che in realtà il fondo, oggetto di riscatto, è stato solo fittiziamente acquistato da Giorgio Maria, mentre in realtà lo stesso - come risulta dalla controdichiarazione in atti in data 11 novembre 1975 - è stato acquistato, nell'esercizio del diritto di riscatto di legge, da Annunziata Nicola unitamente alla propria moglie.

4.1. - Con il primo motivo, denunciando «violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2909 c.c. e 112 c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché omessa e/o insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.» la ricorrente censura la sentenza gravata nella parte in cui la stessa ha ritenuto coperta da giudicato e quindi non più esaminabile:

- sia la questione relativa al primo motivo di appello (con il quale si denunciava che i primi giudici non avessero tenuto nel debito conto la contro dichiarazione 11 novembre 1975 a firma di Giorgio Maria e dalla quale risultava la «prova inconferibile» che Annunziata Nicola aveva esercitato il proprio diritto di prelazione, sul fondo oggetto di controversia facendo «fittiziamente intitolare l'acquisto ... a nome della moglie Giorgio Maria»);

- sia la questione prospettata con il quarto motivo (relativo alla posizione di Annunziata Nicola, quale coacquirente per interposizione fittizia del fondo oggetto di lite unitamente alla moglie e, pertanto, parte necessaria del giudizio di riscatto, ai sensi dell'art. 102 c.p.c.);

- sia, infine, la questione oggetto del quinto motivo, con il quale si deduceva che «essendo la causa manifestamente comune all'Annunziata Nicola, il Tribunale avrebbe dovuto ordinarne l'intervento in giudizio».

Osserva, al riguardo, la ricorrente:

a) che controparte avrebbe dovuto proporre rituale e tempestiva eccezione relativamente al preteso giudicato e non limitarsi ad una generica osservazione in comparsa conclusionale, così impedendo ad essa concludente ogni difesa;

b) che i giudici di appello, in ogni caso - anche nell'eventualità in cui l'eccezione di giudicato dovesse essere ritenuta rituale - hanno comunque adottato una sentenza «viziata nel suo procedimento di formazione e, come tale» da annullare, non avendo svolto alcuna «indagine volta a individuare l'essenza e l'effettiva portata del giudicato esterno» contenuto nella sentenza ricordata in motivazione (resa, in sede di rinvio, dalla Corte di appello di Potenza il 7 maggio 1991), indagine a giudizio della ricorrente insopprimibile ogniquale volta viene invocata in un giudizio l'autorità di sentenza emessa tra le stesse parti in un diverso processo.

4.2. - Con il secondo motivo, intimamente connesso al precedente e da esaminare congiuntamente, la ricorrente lamenta - ancora - «violazione e/o falsa applicazione degli artt. 2702, 2712 c.c., 102 e 354 c.p.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché omessa e/o insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.».

Si osserva, infatti, che ove il giudice del merito avesse valutato la scrittura 11 novembre 1975, sarebbe pervenuto alla conclusione, da un lato, che Annunziata Nicola non aveva affatto rinunciato alla prelazione spettantegli quale (co)conduttore del fondo, ma la aveva esercitata, dall'altro che i giudici di appello avrebbero dovuto disporre ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 102 e 354 c.p.c. la rimessione della causa al primo giudice per la integrazione del contraddittorio nei confronti di Annunziata Nicola.

5. - Entrambi i motivi devono rigettarsi perché, per un verso, inammissibili, per difetto di interesse, per altro, totalmente infondati, in ogni loro parte.

5.1. - Quanto al primo profilo si osserva che la domanda attrice - di riscatto parziale del fondo oggetto di controversia - è stata rigettata, in sede di merito, in base al rilievo, assorbente (e oggetto di denuncia con il quinto motivo di ricorso) che i fratelli Annunziata erano - a prescindere dagli accordi esistenti tra gli stessi, irrilevanti nei confronti della proprietà - titolari di un unico contratto di affitto, del fondo oggetto di controversia e, pertanto, in caso di cessione a terzi (nella specie a Giorgio Maria) del fondo stesso entrambi dovevano esercitare il diritto di riscatto o, in caso di rinuncia da parte di uno di essi (in particolare da parte di Annunziata Nicola) l'altro conduttore doveva formulare domanda di riscatto dell'intero fondo e non (come nella specie) di una sua quota.

Certo quanto precede, è palese che l'attuale ricorrente difetta di interesse alle sentenze formulate con il primo ed il secondo motivo, sopra riassunti, atteso che anche ritenuto possa dichiararsi - in questa sede - *incidenter tantum* e in contrasto con un accertamento oramai coperto da giudicato, che il fondo oggetto di controversia è, in realtà, non di proprietà di Giorgio Maria ma di questa e di suo marito Annunziata Nicola, è certo che in nessun caso la ricorrente potrebbe vedere accolta la domanda.

Sia perché comunque sempre formulata irritualmente (per una quota del fondo e non per l'intero), sia perché è palese che nella specie, giusta la stessa prospettazione contenuta nel ricorso, non esiste affatto una ipotesi di litisconsorzio necessario tra la attuale ricorrente e Annunziata Nicola, certo essendo che correttamente - in relazione alla domanda in concreto formulata nell'atto introduttivo del giudizio - era stata evocata in giudizio unicamente Giorgio Maria.

5.2. - Anche a prescindere dai pur assorbenti rilievi che precedono, comunque, come anticipato, la deduzione - sul punto - della ricorrente è infondata, atteso che correttamente i giudici di appello hanno ritenuto preclusi dal giudicato tutti gli accertamenti sollecitati dalla Annunziata sulla base della contro dichiarazione dell'11 novembre 1975.

Il presente giudizio - come osservato sopra - è stato sospeso, in grado di appello, nel corso dell'udienza di discussione con ordinanza 5 marzo 1981, in attesa della definizione dell'altra controversia (sempre proposta da Annunziata Agata contro, tra gli altri, Giorgio Maria).

Intervenuta su tale diversa controversia sentenza passata in cosa giudicata, il giudizio, con ricorso 3 luglio 1995, è stato riassunto dalla Annunziata, sempre innanzi al collegio, e la Giorgio, nel primo atto difensivo successivo alla riassunzione - ancorché coincidente con la comparsa conclusionale - ha eccepito il giudicato, relativamente ad alcune delle pretese della controparte, giudicato costituito appunto dalla sentenza in attesa della quale il giudizio era stato sospeso.

Pacifico quanto sopra, è palese che nel caso concreto l'eccezione di giudicato, per la cui formulazione non sono necessarie formule solenni, era tempestiva ancorché i giudici di appello non abbiano ritenuto opportuno disporre la rimessione della causa al giudice istruttore per l'approfondimento delle deduzioni difensive delle parti.

Non solo, infatti, il presente giudizio era stato sospeso, per oltre quattordici anni, in attesa appunto della pronuncia della sentenza invocata dalla difesa della Giorgio (sentenza ritenuta pregiudiziale dalla Corte di appello allorché dispose la sospensione necessaria del giudizio), ma le parti avevano partecipato al giudizio in questione (pregiudiziale) svolgendo tutte le difese del caso ed erano bene a conoscenza del contenuto della sentenza invocata dalla difesa della Giorgio.

Accertato, inoltre, con sentenza passata in cosa giudicata, che la Annunziata non era legittimata a far valere la simulazione relativa del contratto in forza del quale Giorgio Maria aveva acquistato il fondo oggetto del presente giudizio di riscatto, correttamente i giudici del merito hanno affermato che fosse precluso alla stessa

Annunziata Agata riproporre, in questa sede, sostanzialmente quelle stesse questioni, circa la natura simulata del contratto d'acquisto posto in essere dalla Giorgio.

È palese, infatti, che tutte le deduzioni svolte dalla Annunziata - invocando la scrittura dell'11 novembre 1975 - avevano un solo scopo, l'accertamento che acquirente del fondo riscattato non era unicamente la Giorgio ma questa unitamente a suo marito Annunziata Nicola, così nell'ipotesi i giudici del merito avessero aderito a tale conclusione, sarebbe stato posto nel nulla il precedente accertamento coperto da giudicato, con conseguente violazione dell'art. 2909 c.c.

6. - Con il terzo motivo la ricorrente denuncia, «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 132, n. 4 c.p.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché omessa e/o insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.».

Lamenta la ricorrente - in particolare - che la Corte del merito non avrebbe «correttamente colto il significato dei motivi *sub 2)* e *sub 3)* dell'atto di appello».

«Infatti con il motivo *sub 2)*, l'appellante ha censurato la sentenza del Tribunale là dove questa ... afferma che l'attrice non avrebbe individuato la parte di fondo ... da lei di fatto coltivata. Tale affermazione non corrisponde a verità perché l'attrice nell'atto di citazione introduttivo del giudizio di primo grado individuò mediante i confini la parte di fondo che essa coltivava con il consenso del fratello e coaffittuario Nicola ...».

Con riguardo al motivo *sub 3)* l'appellante ha inteso censurare la sentenza del Tribunale là dove questa ha affermato che Annunziata Agata coltivava di fatto la parte di fondo di circa mezzo moggio in virtù di rapporti col fratello Nicola non emersi in giudizio. Tale affermazione non corrisponde a verità dal momento in cui lo stesso Tribunale ha ritenuto Annunziata Agata «coaffittuaria insieme con il fratello Nicola del fondo e, quindi, implicitamente legittimata a coltivare una parte del fondo».

7.1. - La censura è inammissibile, per difetto di interesse (art. 100 c.p.c.).

Come accennato sopra Annunziata Agata ha esercitato il diritto di riscatto su una porzione (di circa mezzo moggio) di terreno assumendo:

a) di essere (co)affittuaria, con il fratello Annunziata Nicola, di un fondo di più ampie dimensioni;

b) di essersi accordata, con l'altro conduttore, nel senso di limitare l'attività di coltivazione ad una porzione limitata del fondo e, in particolare, a quella oggetto del riscatto.

I giudici del merito hanno rigettato tale domanda non perché - come si adombra nel motivo ora in esame - non sarebbe stata identificata la porzione di fondo di fatto coltivata dalla Annunziata, o perché è stata negata a questa la qualità di affittuaria coltivatrice diretta del fondo, ma in base al diverso ed assorbente rilievo che ove un unico fondo sia concesso in affitto a più conduttori e lo stesso sia posto in vendita, il diritto di riscatto può essere esercitato o da entrambi i conduttori congiuntamente o - eventualmente - da uno solo di essi, ma mai da un solo conduttore per una quota.

Non attenendo il motivo di ricorso ora in esame a questo profilo della vertenza è palese l'inammissibilità della deduzione (atteso che anche se per ipotesi la censura dovesse risultare, sotto il descritto profilo, fondata, mai potrebbe giungersi alla sollecitata cassazione della sentenza).

8. - Con il quinto, e ultimo motivo la ricorrente denuncia «violazione e/o falsa applicazione dell'art. 8, commi 5 e 9 della legge 26 maggio 1965, n. 590, e 132, n. 4 c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., nonché omessa e/o insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.».

Al riguardo la censura si articola nelle seguenti proposizioni.

8.1. - La Corte di appello «ha sostanzialmente confermato la sentenza di primo grado, trascrivendone acriticamente la motivazione».

8.2. - «La Corte di appello ha immotivatamente ritenuto una presunta rinuncia tacita del coaffittuario Annunziata Nicola alla prelazione agraria facendone discendere che a lui incombeva l'onere di riscattare l'intero fondo, nonché l'improponibilità della domanda per avere invece lei riscattato metà del fondo».

8.3. - Tale «affermazione contrasta apertamente con la dichiarazione 11 novembre 1975» (già posta a fondamento del diverso giudizio concluso con la sentenza della Corte di appello di Potenza ricordata sopra, nonché dei motivi 1 e 2 del presente ricorso).

8.4. - La norma positiva esclude la prelazione di un fondo per quota, ma nulla prevede con riguardo al riscatto, il quale, anzi, alla luce della interpretazione di questa Corte regolatrice deve ritenersi ammissibile e possibile, per cui il giudice del merito – prima di negare il diritto di riscatto per quota del fondo oggetto di controversia – avrebbe dovuto verificare se la domanda di essa concludente fosse stata suscettibile di pregiudicare gli interessi degli alienanti e della stessa acquirente Giorgio, tenuto conto delle finalità avute presenti dal legislatore con l'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

9. - Il motivo è infondato, in ogni sua parte.

9.1. - I giudici del merito, lungi dal limitarsi a fare proprie le considerazioni, in fatto e diritto, svolte dai primi giudici, limitandosi a riprodurre, pedissequamente, la sentenza di primo grado, hanno esaminato tutte le deduzioni svolte dalla parte appellante, giungendo al rigetto del gravame alla luce di tutte le argomentazioni da queste svolte al fine di pervenire ad una diversa conclusione della lite (cfr. sentenza gravata pp. da 12 a 23).

La circostanza – infine – che – in diritto – le due sentenze siano pervenute alla stessa conclusione, palesemente non integra affatto violazione dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 132, n. 4 c.p.c.

9.2. - Contrariamente a quanto si afferma in ricorso né il Tribunale né la Corte di appello hanno posto, a fondamento del proprio *decisum*, l'assunto che Annunziata Nicola avrebbe rinunciato ad esercitare il diritto di prelazione (e quello succedaneo di riscatto), affermandosi, al riguardo, – da parte del Tribunale (come riferito nella sentenza d'appello) – che attesa la contitolarità del rapporto agrario in capo ai due fratelli Annunziata, la prelazione o il riscatto avrebbero dovuto essere esercitati congiuntamente da entrambi e che «anche a voler presumere – per l'acquisto fattone dalla moglie – rinuncia tacita di Annunziata Nicola all'esercizio del relativo diritto, questo avrebbe dovuto essere esercitato da Annunziata Agata relativamente all'intero fondo», e da parte della Corte «trattandosi di coaffitto la prelazione e il riscatto possono essere esercitati giusta il disposto dell'art. 8, nono comma, della legge n. 590 del 1965 solo congiuntamente dagli aventi diritto, salva la rinuncia dell'altro coaffittuario, ma anche in quest'ultimo caso la domanda deve riguardare l'intero fondo oggetto della vendita e non parte dello stesso».

9.3. - Pacifico quanto sopra è palesemente irrilevante – come già si è osservato in sede di altri motivi di ricorso – tutta la deduzione svolta dalla ricorrente al fine di sentir affermare – eventualmente solo *incidenter tantum*, sulla base del più volte ricordato documento 11 novembre 1975 – che non vi è stata, nella specie, da parte di Annunziata Nicola, rinuncia al proprio diritto di prelazione, atteso che anche se ciò fosse vero (e, in contrasto con le risultanze di una pronuncia passata in cosa giudicata opponibile da parte della attuale ricorrente) non per questo potrebbe mai trovare accoglimento la domanda di riscatto parziale in concreto proposta da Annunziata Agata.

9.4.1. - Recita l'art. 8, comma 9 della l. 26 maggio 1965, n. 590: «nel caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, mezzadri o coloni, la prelazione non può essere esercitata che da tutti congiuntamente. Qualora alcuno abbia rinunciato, la prelazione può essere esercitata congiuntamente dagli altri affittuari, mezzadri o coloni purché la superficie del fondo non ecceda il triplo della complessiva capacità lavorativa delle loro famiglie. Si considera rinunciatario l'avente titolo che entro quindici giorni dalla notificazione di cui al quarto comma non abbia comunicato agli altri aventi diritto la sua intenzione di avvalersi della prelazione».

Dispone, ancora, il comma 5 dello stesso art. 8 (della legge n. 590 del 1965): «qualora il proprietario non provveda a tale notificazione (della proposta di alienazione) o il prezzo indicato sia superiore a quello risultante dal contratto di compravendita, l'avente titolo al diritto di prelazione può, entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa».

Certo quanto precede, è palese che deve disattendersi l'assunto della ricorrente allorché deduce che non essendo ribadito, nella legge, un divieto di «riscatto parziale» del fondo – come invece è testualmente previsto per la prelazione – lo stesso deve ritenersi ammissibile.

È sufficiente, al riguardo, tenere presente che il diritto di riscatto non può che competere agli aventi diritto alla prelazione e – pertanto – non può che essere esercitato se, e – palesemente –

negli stessi limiti e con gli stessi effetti, con cui si sarebbe potuta esercitare la prelazione.

Accertato che ove gli alienanti avessero trasmesso alla Annunziata copia del preliminare di vendita intervenuto, la stessa avrebbe comunque dovuto esercitare la prelazione – o da sola o congiuntamente all'altro coaffittuario – esclusivamente sull'intero fondo promesso in vendita, è evidente che non avendo gli alienanti adempiuto a tanto, la stessa non può che esercitare lo stesso diritto che avrebbe potuto esercitare in caso di rituale invio a lei della proposta di alienazione.

9.4.2. - Non controverso quanto precede, deve negarsi, ancora, che la giurisprudenza di questa Corte abbia – in qualche occasione – interpretato le disposizioni sopra trascritte in termini opposti al loro tenore letterale, affermando – come si adombra in ricorso – la possibilità, per un coaffittuario, di un riscatto *pro quota* del fondo.

Tutte le pronunzie ricordate sul punto in ricorso, infatti, sono state rese con riferimento a fattispecie totalmente diverse rispetto a quella in esame.

Con le ricordate decisioni – infatti – questa Corte ha affermato il (diverso) principio – in alcun modo pertinente al fine del decidere – secondo cui gli istituti della prelazione e del riscatto agrari, di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965, sono applicabili anche nell'ipotesi di alienazione di quota di un fondo appartenente a più persone in proprietà indivisa (Cass. 12 febbraio 1980, n. 1003; Cass. 18 giugno 1980, n. 3861; Cass. 16 novembre 1981, n. 6070): poiché è certo che nella specie oggetto di trasferimento non è stata una quota indivisa di un fondo, ma un intero fondo e il riscatto è stato esercitato per parte di questo, è evidente l'irrelevanza, al fine del decidere, degli insegnamenti contenuti nelle dette pronunzie (come anche i principi affermati da Cass. 19 febbraio 1985, n. 1455, nonché da Cass. 21 ottobre 1983, n. 6191, atteso che la prima ha riconosciuto il diritto di prelazione e di riscatto a favore del comproprietario coltivatore diretto di una parte del fondo, facente parte di una comunione volontaria e formalmente indiviso, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'altra parte del fondo stesso, confinante con la prima e coltivata dal comproprietario-venditore, mentre la seconda ha enunciato un principio in contrasto con gli assunti ora fatti propri dalla ricorrente, avendo statuito che il diritto di prelazione e di riscatto agrari hanno ad oggetto il fondo agricolo nella sua interezza, per cui ai contitolari di quei diritti non spetta – rispettivamente nei confronti del promittente venditore e del retrattato – un potere finalizzato all'acquisto di una quota, ancorché indivisa, del fondo).

9.4.3. - Come correttamente ricordato nella sentenza in questa sede gravata, per contro, questa Corte è fermissima nell'affermare che il coaffittuario di un unico fondo rustico può invocare la prelazione ed il riscatto non per una porzione, ma solo con riguardo all'intero immobile (e con istanza congiunta con gli altri affittuari, salvo rinuncia dei medesimi), e, pertanto, ove abbia invalidamente esercitato il suddetto diritto con riferimento ad una quota, non è legittimato, per difetto d'interesse, a denunciare la simulazione relativa della vendita del bene ad un terzo (nella specie, sotto il profilo della dissimulazione di un trasferimento in favore sia di detto terzo che di altro affittuario), stante la inidoneità del relativo atto ad apportargli un concreto pregiudizio (cfr., in termini, Cass. 9 aprile 1988, n. 2802, resa, appunto, tra le parti ora in lite).

9.4.4. - Tale lettura del testo positivo deve trovare, in questa sede, ulteriore conferma, senza che possa invocarsi, in senso diverso, lo scopo avuto di mira dal legislatore e la possibilità, in concreto, che il riscatto parziale non arrechi alcun pregiudizio alla parte alienante o al promittente acquirente.

Ciò in quanto la norma positiva – con riferimento alla eventualità che il fondo promesso in vendita sia condotto (come nella specie) da una pluralità di conduttori – ha *ex ante* compiuto una valutazione dei vari interessi in contrasto privilegiando una soluzione che non conduca alla divisione del fondo e al disperdersi, quindi, dell'azienda agricola sullo stesso installata, così autorizzando esclusivamente il riscatto di questo per l'intero.

9.4.5. - Ne deriva che la pretesa della ricorrente perché il giudice valuti, di volta in volta, se un riscatto parziale sia o meno in contrasto con gli interessi della parte alienante (per definizione estranea al giudizio di riscatto) o di quella acquirente, non prevista dalla legge o in contrasto con il chiaro dettato della norma, è priva di qualsiasi riscontro e deve, di conseguenza, disattendersi.

10. - Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso deve rigettarsi. (*Omissis*)

(1-2) IL DIRITTO DI RISCATTO DELL'AFFITTUARIO E DEL PROPRIETARIO A CONFINE.

Con la sentenza che si annota la Corte Suprema ha enunciato, in tema di riscatto agrario, due principi condivisibili: 1) la domanda di riscatto, avanzata in primo grado, dal proprietario a confine, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 817/71, non può essere modificata in appello come domanda di riscatto, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 590/65; 2) i diritti di prelazione e riscatto devono avere ad oggetto il fondo nella sua interezza, nel senso che il coaffittuario, in caso di affitto a più conduttori e di rinuncia al diritto alla preferenza di uno di essi, deve esercitare il proprio diritto con riferimento all'intero fondo.

1) Se è vero che nella massima ufficiale appaiono invertite le due azioni esercitate dall'attrice, nel senso che in realtà – come risulta dalla lettura della sentenza – questa aveva dedotto in proprio favore, in primo grado, la titolarità di affittuaria del fondo e, di conseguenza, aveva esercitato il riscatto sotto il profilo dell'art. 8 della legge n. 590/65, modificando poi la domanda in secondo grado, il convincimento espresso dalla Corte Suprema appare comunque esente da ogni critica. La Corte ha correttamente osservato che i presupposti della domanda di riscatto del proprietario a confine e dell'affittuario insediato sul fondo venduto a terzi, benché si fondino sul comune obiettivo del consolidamento tra impresa e proprietà diretto-coltivatrice, sono totalmente diversi, poiché diversi sono i fatti costitutivi del diritto fatto valere: nel primo caso, il confinante deve provare di essere proprietario coltivatore diretto in ordine ad un fondo rustico estraneo alla compravendita, fondo che rileva, ai fini del diritto di prelazione, per il requisito della sua «contiguità», nel secondo caso, il coltivatore deve invece dimostrare di essere insediato, da almeno un biennio, sul fondo offerto in vendita e di essere titolare di uno dei contratti agrari menzionati nel citato art. 8 della legge n. 590/65. Da qui, l'inammissibilità della *mutatio libelli* in secondo grado della domanda di riscatto che sia stata formulata in forza di una sola delle due disposizioni regolatrici del diritto di prelazione e riscatto.

La Corte Suprema ha costantemente affermato che costituisce domanda nuova, improponibile per la prima volta in appello, la deduzione di una nuova *causa petendi*, la quale comporti, attraverso la prospettazione di nuove circostanze, il mutamento dei fatti costitutivi del diritto invocato e, introducendo nel processo un nuovo tema di indagine e di decisione, alteri l'oggetto sostanziale dell'azione ed i termini della controversia (Cass. 21 febbraio 1994, n. 1654).

2) In ordine alla seconda massima, va osservato che la domanda proposta dall'attrice di riscatto parziale del fondo è stata rigettata, in applicazione della disposizione contenuta nel nono comma dell'art. 8 della legge n. 590/65, il quale così recita: «Nel caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, mezzadri o coloni, la prelazione non può essere esercitata che da tutti congiuntamente. Qualora alcuno abbia rinunciato, la prelazione può essere esercitata congiuntamente dagli altri affittuari, mezzadri o coloni, purché la superficie del fondo non ecceda il triplo della complessiva capacità lavorativa delle loro famiglie».

Affermato il principio, secondo cui le norme poste a tutela della prelazione debbono essere applicate anche in caso di

riscatto, trattandosi di una medesima situazione giuridica, la Corte Suprema ha esattamente osservato che, quando oggetto di trasferimento sia un intero fondo e non una parte di esso, ancorché indivisa, il riscatto non può essere esercitato dal coaffittuario per una sola porzione di fondo, poiché la precisa disposizione contenuta nel nono comma del citato art. 8 è palesemente ostativa all'esercizio del riscatto parziale.

La Corte Suprema (1) ha altresì rilevato sull'argomento che la rinuncia o la perdita del diritto di prelazione da parte di taluno dei contitolari del rapporto agrario non si riflette, riducendolo, sull'oggetto della compravendita, ma determina la concentrazione del potere di acquisto dell'intero fondo negli altri aventi diritto.

Tornata nuovamente sul tema, la Corte Suprema ha poi aggiunto (2) che la speciale disciplina prevista dal nono comma dell'art. 8 per l'esercizio congiunto della prelazione di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, mezzadri o coloni, trova applicazione solo qualora tali soggetti, ancorché in forza di distinti contratti, coltivino porzioni di un unico appezzamento tra loro interdipendente e strutturalmente collegato, per cui la prelazione limitata alla singola porzione sarebbe tale da incidere sulla possibilità di coltivazione del complesso, unitariamente considerato (3).

L'unica ipotesi, in cui viene esclusa l'operatività di detta disciplina, è quella in cui il fondo risulti diviso in più porzioni distinte ed autonome sia sotto l'aspetto giuridico, perché concesse ai coltivatori con separati rapporti agrari, che sotto il profilo economico, in quanto indipendenti per caratteristiche ed esigenze colturali e produttive (4). Tale ipotesi è disciplinata espressamente dall'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, che prevede, nel caso di vendita di più fondi distinti ed autonomi, l'esercizio della prelazione, da parte dell'affittuario o della singola porzione da questi coltivata o, congiuntamente con gli altri titolari, dell'intero complesso dei fondi offerto in vendita.

Mentre nella fattispecie prevista dal nono comma dell'art. 8 della legge n. 590/65 il presupposto della contitolarità del rapporto agrario tra più coltivatori su uno stesso fondo determina il diritto all'accrescimento, nel senso che, in presenza della rinuncia di uno dei contitolari, la prelazione può essere esercitata dall'altro soggetto sul tutto, nella disciplina di cui all'art. 7 della legge n. 817/71 tale accrescimento non è previsto e pertanto ciascun coltivatore, in mancanza di un esercizio congiunto con gli altri titolari di contratti agrari, potrà essere favorito nell'acquisto della sola porzione di fondo da esso coltivata.

Con la sentenza in commento, la Corte Suprema ha, dunque, confermato il proprio indirizzo interpretativo, in corretta applicazione delle norme positive sopra menzionate ed ha conseguentemente escluso l'ipotesi di prelazione parziale (5) in presenza di fondo condotto da una pluralità di affittuari, in ragione della *ratio* sottesa alla norma applicata: il diritto di prelazione, che ha come obiettivo il consolidamento tra impresa e proprietà, non deve condurre alla divisione del fondo ed alla disintegrazione dell'azienda agricola su di esso installata e, pertanto, il coltivatore di un fondo rustico non può pretendere di esercitare solo parzialmente la prelazione per una superficie inferiore, poiché ciò contrasterebbe, oltre che con gli eventuali interessi del venditore, con gli interessi di natura pubblicistica tutelati dalla normativa in tema di prelazione e riscatto.

Nicoletta Rauseo

(1) Cfr. Cass. 21 ottobre 1983, n. 6191, in *Giur. agr. it.*, 1985, 244.

(2) Cass. 28 novembre 1988, n. 6401, in *Giur. agr. it.*, 1989, 250.

(3) È utile far presente che, in un precedente giudizio vertito tra le stesse parti di cui alla sentenza in commento, la Corte di cassazione, con sentenza 9 aprile 1988, n. 2802 (in *Giur. agr. it.*, 1988, 281, con nota di TRIOLA e in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, 37, con nota di MANSERVISI), aveva già affermato che il coaffittuario di un unico fondo può invocare la prelazione o riscatto non per una porzione, ma solo con riguardo all'intero immobile e che, ove abbia invalidamente esercitato tale diritto con riferimento ad una quota, non è legittimato, per difetto d'interesse, a denunciare la simulazione relativa alla vendita del bene ad un

terzo, stante l'inidoneità del relativo atto ad apportargli un concreto pregiudizio.

(4) Cfr. Cass. 17 luglio 1991, n. 7948, in questa Riv., 1992, 151; Cass. 4 luglio 1991, n. 7337, *ivi*, 1992, 379.

(5) Non è da trascurare, però, che la prelazione parziale può eccezionalmente essere ammessa in presenza di condizioni legali ostative al diritto stesso, come nel caso in cui il fondo rustico posto in vendita sia in parte destinato ad utilizzazione edilizia. Cfr. Cass. 2 agosto 1993, n. 8525, in questa Riv., 1994, 154, con nota di TRIOLA e Cass. 26 marzo 1997, n. 2680, *ivi*, 1997, 280, che ha ritenuto ammissibile il riscatto parziale da parte del colono insediato per la porzione di terreno che aveva conservato la destinazione agricola.

Cass. Sez. III Civ. - 26-4-1999, n. 4154 - Giuliano, pres.; Limongelli, est.; Russo, P.M. (conf.) - Ciulla (avv. Rizzo, Natoli) c. Cascio (avv. Giuffrida). (Conferma App. Messina 6 marzo 1997)

Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Qualifica di imprenditore agricolo principale - Requisiti - Accertamento - Competenza regionale - Prova costituita da documento diverso da quello di provenienza regionale - Valore meramente indiziario. (L. 9 maggio 1975, n. 153, art. 12)

La qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale va riconosciuta, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 153 del 1975, a chi dedichi all'attività agricola almeno i due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo, e ricavi dall'attività medesima almeno i due terzi del proprio reddito globale da lavoro, restando demandato alle Regioni l'accertamento dei predetti requisiti. Ne consegue che, ove la relativa prova venga fornita attraverso una documentazione diversa da quella regionale (nella specie, l'attestazione di un sindaco), tale documentazione assume un valore meramente indiziario (1).

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso del 22 ottobre 1991 Cascio Antonio, premesso che un proprio fondo rustico esteso 249 ettari era stato assunto in affitto da Ciulla Sebastiano con contratto in data 16 aprile 1977 e che il rapporto sarebbe cessato nell'anno 1992, alla scadenza del quindicennio previsto dall'art. 17 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, convenne il Ciulla in rilascio dinanzi al Tribunale di Messina - Sezione specializzata agraria. Il convenuto oppose di aver condotto il fondo in qualità di coltivatore diretto o, quanto meno, di imprenditore agricolo a titolo principale e sostenne che, di conseguenza, il rapporto agrario era destinato a protrarsi fino all'anno 1997, perché la sua durata andava determinata ai sensi dell'art. 2, lett. e) della l. 3 maggio 1982, n. 203 o, in subordine, ai sensi dell'art. 22, comma 2, della stessa legge. Il procedimento, interrotto per la morte del convenuto, fu proseguito nei confronti del suo figlio ed erede Ciulla Giovanni. Assunta una prova testimoniale, il Tribunale, con sentenza del 30 aprile 1996 accolse la domanda. Su appello del Ciulla Giovanni la Corte di Messina, con sentenza del 6 marzo 1991, ha confermato la sentenza del Tribunale, osservando: 1) che il Ciulla non aveva provato d'essere coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale; 2) che, quindi, il rapporto agrario, in quanto inquadabile nella categoria dell'affitto a non coltivatore diretto, era cessato nell'anno 1992. Ricorre il Ciulla con tre motivi. Resiste il Cascio con controricorso.

DIRITTO. - Col primo motivo il ricorrente lamenta che, in violazione dell'art. 112 c.p.c., la Corte di merito, addebitandogli erroneamente di aver dedotto per la prima volta in grado di appello la propria qualità di imprenditore agricolo a titolo principale, abbia omissis di pronunciare su tale sua prospettazione difensiva. La doglianza non ha fondamento. L'errore denunciato non ha spiegato alcuna influenza sulla decisione della causa, giacché la Corte territoriale ha esaminato nel merito l'assunto del ricorrente e lo ha disatteso.

Col terzo motivo, che per consequenzialità logica va esaminato subito dopo, il Ciulla denuncia violazione dell'art. 6 della legge n. 203, lamentando che la Corte di Messina abbia escluso che l'affittuario possedesse la qualità di coltivatore diretto o almeno quella di imprenditore agricolo a titolo principale, quantunque le acquisizioni documentali e testimoniali avessero dimostrato che egli traeva il proprio reddito anche dall'attività di coltivazione. La doglianza è priva di fondamento. La Corte territoriale, sul rilievo che col contratto scritto di affitto il Cascio aveva attribuito al Ciulla il godimento del fondo (con le mandrie che vi si trovavano e con le costruzioni che vi erano ubicate e che servivano al ricovero degli animali, nonché alla lavorazione ed all'immagazzinamento dei prodotti caseari) ad esclusivo fine di pascolo, ha osservato che la qualità di coltivatore diretto (e cioè, a termini dell'art. 6 della legge n. 203, di persona dedita concretamente alla coltivazione del fondo con impiego del lavoro proprio e di quello della propria famiglia in misura almeno pari a due terzi del fabbisogno), pretesa dall'affittuario ma contraddetta da tale riscontro documentale, non poteva ritenersi sussistente per il solo fatto che, come era emerso dalla prova testimoniale, il Ciulla aveva coltivato ad ortaggi, legumi e nocciole alcune modeste estensioni della vasta tenuta affittata-

gli, attesa appunto la ridotta superficie occupata da tali colture in rapporto a quella, preponderante, che - come lo stesso ricorrente riconosce - era utilizzata per il pascolo. Queste considerazioni sono esaurienti ed immuni da vizi logici e giuridici e pertanto sfuggono al controllo di legittimità. La Corte messinese ha, inoltre, osservato che al Ciulla non poteva riconoscersi neppure la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale (e cioè, ai sensi dello art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, di imprenditore dedito ad attività agricola per almeno due terzi del suo tempo di lavoro complessivo e traente dall'attività medesima almeno due terzi del suo reddito globale da lavoro), perché a dimostrare tale qualità non potevano ritenersi sufficienti le attestazioni del sindaco di Fiumendisi, prodotte dall'affittuario, in luogo della documentazione di provenienza regionale prevista dalla legge. Anche questa osservazione, con cui il giudice del gravame di merito ha giustificato l'esercizio del suo potere esclusivo di valutazione delle acquisizioni processuali, è logica ed esauriente [oltre che conforme alla giurisprudenza di questa Corte, che (Cass. 3 marzo 1989, n. 1198), ai fini della prova della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale, attribuisce a documentazioni diverse da quella regionale valore meramente indiziario] e non è, quindi, repressibile nel giudizio di legittimità.

Col secondo motivo il ricorrente afferma che il contratto di affitto da lui stipulato col Cascio nell'anno 1977 non fu che la rinnovazione di un precedente contratto stipulato nell'anno 1966. Sostiene che, quindi, il rapporto di specie, anche a volerlo qualificare come affitto a non coltivatore diretto, avrebbe dovuto ritenersi iniziato nell'anno 1966 ed, essendosi poi protratto per quindici anni, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 11 del 1971, avrebbe dovuto considerarsi cessato nell'anno 1981, onde sarebbe rimasto pendente in via di mero fatto fino all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982. Da queste premesse desume, come conseguenza, che, ai sensi dell'art. 22, comma 1° di quest'ultima legge (applicabile, per l'art. 53, ai rapporti «comunque» in corso alla data di entrata in vigore della stessa) il rapporto avrebbe dovuto ritenersi continuato per altri quindici anni (a decorrere dal 1981) ed avrebbe, pertanto, dovuto ritenersi cessato nell'anno 1996. Lamenta, quindi, che, in violazione dell'art. 22 cit. la Corte di merito abbia affermato che il rapporto era cessato nell'anno 1992. La doglianza è inammissibile, perché trae sostegno da una argomentazione difensiva che non è stata prospettata nei precedenti gradi e che, involgendo apprezzamenti di fatto riservati ai giudici del merito, non può essere esaminata per la prima volta nel giudizio di legittimità.

Il ricorso va, dunque, rigettato. (Omissis)

(1) IN TEMA DI PROVA DELLA QUALIFICA DI IMPRENDITORE AGRICOLO A TITOLO PRINCIPALE.

Per rendersi conto della portata innovativa della sentenza della Corte di cassazione in esame, in ordine alla prova della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale (i.a.t.p.) ai fini della durata dei contratti di affitto di fondi rustici è necessario anzitutto richiamarsi all'evoluzione storica della figura in questione.

Tale figura, sorta con i regolamenti C.E.E. nn. 159, 160 e 161, del 1972, emanati allo scopo di creare strutture efficienti in agricoltura, è stata recepita in Italia con la l. 9 maggio 1975, n. 153, che è stata emanata dopo un iter particolarmente travagliato che ha allungato i tempi di attuazione oltre il prevedibile (1) con la conseguenza pratica di ostacolare l'erogazione di contributi finanziari disposti per le imprese agricole in via di trasformazione.

L'i.a.t.p. si caratterizza per il rilievo dato alla professionalità di colui che svolge l'attività agricola e si con-

(1) S. BRADASCHIA, *L'iter della legge 9 maggio 1995, n. 153 sulla riforma delle strutture agrarie e la competenza per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, 262. Il testo della suddetta legge è riportato in *Riv. dir. agr.*, 1976, II, 138.

trappone alla tradizionale figura del coltivatore diretto caratterizzata da un rapporto tra la capacità lavorativa della famiglia colonica con le esigenze di coltivazione del fondo (2).

L'i.a.t.p., la cui definizione era inizialmente contenuta negli artt. 12 e 13 della legge n. 153, originariamente limitata ai finanziamenti per l'esecuzione di opere di miglioria aziendale (3) venne estesa sia nella legislazione statale (4), sia nelle legislazioni regionali (5), tanto da prospettare in dottrina l'utilizzazione della figura dello *status* per gli i.a.t.p. (6) per sottolineare gli aspetti comuni alla normativa.

Ciò posto veniamo al tema centrale della sentenza la quale non ha ritenuto sufficienti per dimostrare la qualifica di i.a.t.p. le attestazioni del sindaco. Secondo l'indirizzo seguito precedentemente della giurisprudenza l'i.a.t.p. doveva essere attestata mediante le certificazioni amministrative solo per le agevolazioni fiscali (7).

In tema di prova della qualifica di i.a.t.p. si possono richiamare le considerazioni in materia a proposito dell'adeguato apporto ai fini della esclusione della conversione nei contratti di mezzadria (8). La certificazione amministrativa non crea una *praesumptio iuris et de iure*, ma una *praesumptio iuris tantum* che ammette la prova del contrario (9).

La prova della qualifica di i.a.t.p. è facilitata qualora esistano gli albi professionali presso le Regioni (10): in tal caso il potere istruttorio risulta limitato, in quanto ai sensi dell'art. 116 c.p.c. deve porre a base della decisione i risultati della certificazione trattandosi di una prova legale (11).

In mancanza degli albi professionali sorge un delicato problema circa l'applicabilità dell'art. 12 della legge n. 153 del 1975 in ordine alla prova della qualifica di i.a.t.p., figura che gode di un trattamento di favore rispetto al conduttore non coltivatore (art. 22, legge n. 203/1982) (12). La prova dell'i.a.t.p. riguarda tre elementi:

- 1) il tempo dedicato all'attività agricola;
- 2) la percentuale tra il reddito conseguito dall'attività

agricola e il reddito globale derivante dal lavoro risultante dalla posizione fiscale;

- 3) la capacità professionale.

I primi due elementi debbono essere accertati dalle Regioni. Ci si domanda quale valore possa avere un atto notorio o un certificato rilasciato da un organo che non fa parte dell'apparato amministrativo che fa capo alla Regione (per es. un certificato rilasciato dall'Ispettorato provinciale dell'agricoltura).

Si può discutere se la portata dell'art. 12 debba essere limitata alle sole agevolazioni finanziarie (13), oppure se abbia una portata generale (14).

La prima soluzione è il risultato di un'interpretazione sistematica dell'art. 12 che viene collocato nello stretto ambito della legge n. 153/1975.

La seconda soluzione è invece il risultato di un'interpretazione storico-evolutiva che attribuisce all'art. 12 sostanzialmente l'effetto di una definizione di carattere generale, anche se non espressamente formulata dal legislatore.

Tra le due soluzioni forse la seconda risulta preferibile, nonostante comporti notevoli inconvenienti processuali. Ci si trova infatti di fronte ad un limite dei poteri di valutazione delle prove: in proposito basti ricordare l'art. 116 c.p.c. che prevede l'ipotesi di leggi che limitano i poteri di apprezzamento del giudice (15). Ed a questo forse si aggiunge che una sentenza basata su mezzi di prova diversi da quelli contemplati dalla legge potrebbe essere oggetto di un ricorso alla Corte di cassazione per insufficiente motivazione da parte del Giudice di merito (art. 360, n. 5 c.p.c.) (16).

Accogliendo quest'ultima soluzione il riconoscimento della qualifica di i.a.t.p. risulterebbe più difficile con la conseguenza dal punto di vista sostanziale con effetti negativi sul trattamento privilegiato. Purtroppo questo risultato si potrebbe raggiungere solo con una modificazione legislativa.

Luigi Tortolini

(2) A. MASSART ha saputo porre a confronto l'aspetto sociologico, economico e giuridico dei coltivatori della terra, in quanto i.a.t.p. Sotto il primo aspetto si passa dalla figura del contadino a quella dell'imprenditore professionale. Sotto l'aspetto economico (possiamo aggiungere) si passa da imprese di modeste dimensioni a imprese più ampie. Sotto l'aspetto giuridico si passa alla figura del coltivatore diretto, profondamente mutata rispetto al codice civile a quella dell'i.a.t.p. quale destinatario dei finanziamenti pubblici in agricoltura. Cfr. A. MASSART, *Appunti sulla figura di imprenditore agricolo a titolo principale nelle legislazioni sui contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 263.

Sui profili generali degli i.a.t.p. cfr. L. COSTATO, *Le nuove norme comunitarie sui miglioramenti delle strutture agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, 836; M. D'ADDEZIO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale: lo status giuridico in formazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, 389; ID., *La figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale e il regolamento n. 797/85 C.E.E.: il problema delle persone giuridiche*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 391; L. RUSSO, in L. COSTATO, *Tratt. breve di dir. agr. it. e comunit.*, Padova, 1997, p. 144; E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola* (rist.), Torino, 1987, 1087; R. ALESSI, *L'impresa agricola*, (artt. 2135-2140, in il *Codice Civile. Commentario* diretto da P. SCHLESINGER, Milano, 1990, 21 s.

Sugli aspetti comparativistici con riguardo al diritto tedesco e al diritto francese, cfr. A. MASSART, *op. cit.*, p. 268.

(3) L'i.a.t.p. è un soggetto beneficiario delle provvidenze finanziarie a coloro che esercitano un'azienda agricola in via di miglioramento. La concessione dei contributi finanziari per l'ammodernamento e il potenziamento della struttura agricola è subordinata alla presentazione di un piano di sviluppo aziendale tale da dimostrare che l'azienda agricola, una volta attuato il piano, sia in grado di raggiungere in linea di massima un reddito corrispondente a una o due unità lavorative (u.l.u.) pari a quello di cui beneficiano i lavoratori della stessa zona, art. 14, legge n. 153/1975.

(4) Cfr. ad es. art. 9, l. 28 gennaio 1977, n. 10 (c.d. legge Bucalossi); legge 1° giugno 1977, n. 285 sull'occupazione giovanile; l. 27 dicembre 1977, n. 984 (c.d. legge quadrifoglio), nonché le norme contenute nella legge n. 203 del 1982 sui contratti agrari. Cfr. M. D'ADDEZIO, *op. ult. cit.*, p. 392.

(5) M. D'ADDEZIO, *L'imprenditore*, cit., p. 392 s.; L. RUSSO, *op. cit.*, p. 147. (6) M. D'ADDEZIO, *op. ult. cit.*, p. 401; A. MASSART, *op. cit.*, p. 267. In questo senso risulta orientato in sede di *de iure condendo* E. ROMAGNOLI (*L'impresa agricola*, cit., p. 1090).

(7) Cass. 15 marzo 1994, n. 2439, in questa Riv., 1994, 278; Cass. 30 maggio 1997, n. 4840, in questa Riv., 1997, 574; App. Brescia 26 ottobre 1989, n. 678, in *Giur. agr. it.*, 1990, 483, con nota di M. GIUFFRIDA.

(8) Per decisioni in questo senso cfr. Cass. 3 marzo 1989, n. 1198, in *Giur. agr. it.*, 1989, 427; App. Perugia, Sez. spec. agr. 12 giugno 1987, *ibid.*, 42, con nota di V. GERI; Cons. Stato, Sez. VI, 31 dicembre 1987, n. 1657, in *Riv. dir. agr.*, 1988, II, 85, con nota di A. BUCCIANTE.

(9) V. GERI, *op. cit.*, p. 45.

(10) Cfr. ad es. legge Regione Lombardia 7 giugno 1980, n. 93; art. 1 legge Regione Lazio 19 maggio 1978, n. 29. Sull'argomento cfr. M. D'ADDEZIO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale* cit., p. 393.

(11) Sulla rilevanza delle certificazioni quali mezzi di prova, cfr. C. MANDRIOLI, *Corso di Dir. proc. civ.*, vol. II, p. 190 (anche in nota). L'efficacia della certificazione va comunque inquadrata in quella dell'atto pubblico che fa prova della provenienza dell'atto da un pubblico ufficiale ma non del suo contenuto intrinseco ai sensi dell'art. 2700 c.c. Cfr. C. MANDRIOLI, *op. cit.*, p. 189.

(12) Sull'interpretazione dell'art. 22 della legge n. 230/1982, cfr. G. ROMANO, *L'affittuario di fondi rustici: una nuova figura di concessionario di fondi rustici?*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, II 316; ID., *Contrasti interpretativi circa la locuzione «in tale ipotesi» dell'art. 22 della legge 3 maggio 1982, n. 203*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, II, 392; G. ANGIULLI, *In ordine ad un caso di equiparazione dell'affittuario imprenditore a titolo principale all'affittuario coltivatore diretto*, in *Giur. agr. it.*, 1987, 336; A. JANNARELLI, *Affitto di fondo rustico e «soggetto equiparato al coltivatore diretto»*, in *Foro it.*, 1987, I, 1201.

(13) Cass. 15 marzo 1994, n. 2439, in questa Riv., 1994, 278.

(14) Cass. 3 marzo 1989, n. 1198, già cit.

(15) E. SILVESTRI, in CARPI-COLESAKI-TARUFFO, *Comm. breve al cod. proc. civ.*, Padova, 1988, 210; A. PROTO PISANI, *Lezioni di dir. proc. civ.*, Napoli, 1996, p. 457 s.; C. MANDRIOLI, *Corso cit.*, vol. I, 106.

(16) Sul vizio dell'attività processuale del giudice, cfr. C. MANDRIOLI, *Corso cit.*, vol. II, p. 435 (in nota); A. PROTO PISANI, *op. cit.*, p. 578.

Cass. Sez. II Civ. - 15-4-1999, n. 3750 - Volpe, pres.; Mazziotti Di Celso, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Satta e altri (avv. Cra-sta, Melis) c. Maureddu F.lli s.n.c. (avv. Nobile, Spanu). (Cassa con rinvio App. Cagliari, Sez. dist. Sassari, 23 gennaio 1996)

Proprietà - Vendita di un terreno - Riserva del diritto di escavazione e di estrazione dei materiali - Natura giuridica del diritto riservato - Vendita separata del suolo dal sottosuolo - Diritti dell'acquirente. (C.c., artt. 832, 840, 1027, 1470, 1472)

Cave e torbiere - Affitto di cava - Corrispettivo - Pattuizione in natura con obbligo di prestazione commisurata all'attività estrattiva - Ammissibilità - Conseguenze. (C.c., artt. 1618, 1619, 1639)

Nell'ipotesi in cui il proprietario di un terreno, nel procedere alla sua vendita, si riservi il diritto - esclusivo, perpetuo e trasmissibile a terzi sia per atti tra vivi che mortis causa - di escavare ed estrarre materiali esistenti nel sottosuolo, non si è in presenza di una vendita mobiliare di massa di cose future, né alla costituzione di un diritto personale a favore dell'alienante, bensì dell'alienazione di un diritto reale avente ad oggetto la proprietà della parte di sottosuolo interessata dal giacimento, distinto dal diritto di proprietà trasferito all'acquirente e condizionante l'estensione del diritto di quest'ultimo, il quale acquista la proprietà del suolo in superficie e della parte di sottosuolo sottostante al giacimento. In tal caso, la possibilità di separata alienazione del suolo dal sottosuolo come entità reali giuridicamente autonome - nonché della costituzione di diritti di servitù, a carico della superficie, strumentali allo sfruttamento del sottosuolo - non trova ostacolo nella eliminazione della superficie a seguito dell'utilizzazione del sottosuolo, in quanto il diritto dell'acquirente, su un più basso livello della superficie, resta comunque suscettibile, una volta cessato lo sfruttamento della cava ed estinto il diritto dell'alienante, delle più diverse e pertinenti utilizzazioni (1).

In tema di affitto di cave, il corrispettivo da corrispondersi al proprietario da parte dell'affittuario non deve necessariamente essere periodico e svincolato dall'ammontare dei prodotti del bene oggetto del contratto, ben potendo risultare, per converso, compatibile con il ricordato schema negoziale la previsione di un corrispettivo variabile in relazione alla quantità dei materiali estratti, ovvero rapportato ad una quota del materiale estraibile (e non necessariamente da estrarre) o del ricavato della vendita del materiale stesso, con la conseguenza che, se il materiale non viene estratto, ovvero se quello estratto non viene venduto, il corrispettivo non è dovuto, salva la facoltà, per il proprietario, di avvalersi del diritto di accertare in ogni tempo, anche con l'accesso in loco, il rispetto, da parte dell'affittuario, degli obblighi su di lui incombenti, nonché di chiedere la risoluzione del contratto se l'affittuario stesso non destini al servizio della cosa i mezzi necessari per la gestione di essa, ovvero non osservi le regole della buona tecnica (artt. 1619 e 1618 c.c.) (2).

(Omissis). - Con il primo motivo del ricorso si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 820, 821, 1172, 1346, 1367, 1377, 1378, 1472, 1476, 1569, 1615, 1616, 1677, 1350 n. 1, 1418 e 1471 c.c., nonché dell'art. 112 c.p.c. Le dette norme, ad avviso dei ricorrenti, non sono state osservate dalla Corte d'appello: a) per aver disconosciuto la natura locativa del rapporto; b) per aver disconosciuto la facoltà del Satta di recedere dal contratto sia nell'ipotesi di rapporto locativo, sia in tutte le altre configurazioni giuridiche variamente evocate in motivazione; c) per non aver tenuto conto, pur nella tipologia contrattuale in parte motiva, della sua natura di vendita immobiliare e della conseguente declaranda nullità ex art. 1350, n. 1 c.c. Deducono in particolare i ricorrenti che la Corte d'appello ha ritenuto il contratto stipulato con efficacia sino all'esaurimento della cava, malgrado l'inesistenza di una clausola contrattuale in tal senso. Peraltro tale clausola avrebbe comportato una vendita non mobiliare ma immobiliare, cioè il trasferimento di proprietà dell'intero sottosuolo con facoltà di estrarlo in blocchi. Infatti, secondo la tesi della Corte di merito relativa alla clausola «sino all'esaurimento di cava» senza determinazione di tempi e misure, trattandosi di vendita immobiliare, i Satta si sarebbero già spogliati dall'inizio della loro proprietà immobiliare, mentre i Maureddu avrebbero acquisito il diritto di sfruttare la cava sino all'esaurimento del prodotto acquistato in

massa senza possibilità per i venditori di recedere dal contratto prima dell'intero sfruttamento.

Con il secondo motivo di ricorso si denuncia omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia rilevabile di ufficio, in ordine alla radicale nullità del contratto di vendita immobiliare, come configurato in parte motiva ex art. 1350 c.c. La Corte rileva la fondatezza delle censure - nei sensi di seguito precisati - che possono essere esaminate congiuntamente, per ragioni di ordine logico e per economia di trattazione, in quanto strettamente connesse ed interdipendenti e relative alla qualificazione del contratto in questione stipulato dalle parti.

Occorre premettere che, come più volte affermato da questa Corte, i contratti di diritto privato aventi per oggetto lo sfruttamento di una cava sono suscettibili di essere inquadrati in categorie definitorie secondo le caratteristiche delle singole fattispecie e secondo l'intento dei contraenti. Essi possono infatti concretare: a) una vendita immobiliare, quando il negozio abbia ad oggetto il giacimento nella sua complessiva stratificazione intesa in unità di superficie e di volume e ne abbia previsto il completo trasferimento per un prezzo commisurato al volume dell'intera cava; b) una vendita mobiliare, se le parti abbiano considerato il prodotto dell'estrazione, ragguagliato a peso o a misura; c) un contratto riconducibile nello schema dell'affitto, quando l'intenzione dei contraenti sia finalizzata allo scopo di consentire il godimento (sfruttamento) temporaneo del bene secondo la sua destinazione: i dubbi manifestati in passato circa la configurabilità di un contratto di affitto di una cava - fondati sulla considerazione che il prodotto della escavazione costituisce parte integrante della cosa, non destinata a risorgere dopo la separazione - non hanno ragione d'essere dal momento che il legislatore annovera espressamente i «prodotti delle cave», come quelli delle miniere e delle torbiere, tra i frutti naturali (art. 820, primo comma, c.c.) e considera quindi la cava (non diversamente dalla torbiera) alla stregua di una cosa produttiva, la cui esistenza costituisce il necessario presupposto per la stipulazione di un contratto di affitto (da ultimo sentenza 16 settembre 1995, n. 9785). Infatti la locazione, quando ha ad oggetto il godimento di una cosa produttiva, dà luogo ad un sottotipo contrattuale nominato, il contratto di affitto (art. 1615 c.c.) soggetto ad una sua propria regolamentazione (artt. da 1616 a 1627 c.c.) integrata da quella generale del contratto di locazione (art. da 1571 a 1606 c.c.). La locazione di una cava ha ad oggetto una cosa produttiva (art. 820 c.c.) ed il godimento ne è concesso al conduttore perché la sfrutti, in conformità delle condizioni stabilite nel contratto, acquistandone i prodotti.

L'accertamento della sussistenza nel caso concreto di tutti i requisiti necessari per l'inquadramento nel negozio stipulato dalle parti nell'uno o nell'altro schema contrattuale è compito del giudice del merito ed è insuscettibile di sindacato in sede di legittimità ove sorretto da motivazione adeguata ed esente da vizi logici e da errori giuridici. L'erronea qualificazione giuridica di un contratto è però denunciabile in cassazione sotto l'aspetto della determinazione dei criteri generali ed astratti da applicare in quanto in ordine ad essi può configurarsi il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto.

Infatti è pacifico nella giurisprudenza di legittimità il principio secondo cui il procedimento di qualificazione di un contratto consta di due fasi, delle quali la prima - consistente nella ricerca e nella individuazione della comune volontà dei contraenti - è un tipico accertamento di fatto riservato istituzionalmente al giudice del merito ed il cui risultato è sindacabile in sede di legittimità solo per vizi di motivazione in relazione ai canoni legali di ermeneutica contrattuale di cui agli artt. 1362 e seguenti c.c., mentre la seconda - concernente l'inquadramento della comune volontà, come accertata, nello schema legale corrispondente - risolvendosi nell'applicazione di norme giuridiche, può formare oggetto di verifica e di riscontro in sede di legittimità, sia per quanto attiene alla descrizione del modello tipico della fattispecie legale, sia per quanto riguarda la rilevanza qualificante degli elementi di fatto così come accertati, sia infine con riferimento alla individuazione delle implicazioni effettuali conseguenti alla sussunzione della fattispecie concreta nel paradigma normativo. Il sindacato della Corte di cassazione può pertanto essere utilmente sollecitato sui criteri astratti, generali e tecnici applicati dal giudice del merito ai fini della qualificazione giuridica di un contratto (nei sensi suddetti: sentenze 16 giugno 1997, n. 5387; 26 giugno 1996, n. 5893; 19 febbraio 1993, n. 2048; 26 aprile 1990, n. 3485).

Nella specie le censure mosse dai ricorrenti non involgono la ricostruzione della volontà delle parti - la quale importa inda-

gini e valutazioni di fatto che sono riservati al giudice del merito – ma si riferiscono alla qualificazione del contratto in questione sotto l'aspetto della descrizione e dell'individuazione degli elementi caratterizzanti dei vari modelli tipici e dei vari schemi contrattuali e, poi, dell'inquadramento dell'accertata volontà delle parti in uno piuttosto che in altro di tali schemi negoziali. In particolare i ricorrenti deducono che la Corte d'appello ha errato nella scelta e nell'interpretazione delle fattispecie astratte (e dei rispettivi elementi giuridici qualificanti) applicabili alla fattispecie concreta ed alla sussunzione di quest'ultima in una piuttosto che in un'altra di quelle astratte.

Ciò posto è necessario evidenziare che dalla sentenza impugnata risultano chiariti in modo preciso i principali elementi di fatto della fattispecie concreta sottoposta all'esame dei giudici del merito i quali hanno insidacabilmente accertato le seguenti circostanze emergenti dal contratto come stipulato dalle parti: a) concessione dell'intero sfruttamento della cava e dell'estrazione totale del materiale (granito) dietro il corrispettivo rappresentato da una quota del materiale (cantonetti o blocchi di granito rapportati a 50 cassonetti per mc.) o, più precisamente, dal versamento del valore in danaro di detta quota di materiale; b) conservazione della proprietà della cava in capo ai concedenti dell'area residua dopo il suo integrale sfruttamento.

La Corte territoriale ha poi proceduto – sulla base di quanto accertato in fatto – all'inquadramento del negozio in questione in una o nell'altra delle configurazioni astratte dei contratti traslativi della proprietà o del godimento di una cosa produttiva in cui è inseribile (secondo l'elaborazione giurisprudenziale cui si è fatto sopra cenno) il negozio con il quale si attua in sostanza la possibilità di sfruttamento di una cava.

Nel fissare preventivamente gli elementi tipici di dette fattispecie astratte la Corte d'appello ha escluso la ravvisabilità del contratto di affitto della cosa produttiva (la cava) affermando, tra l'altro ed essenzialmente, che in detto contratto il corrispettivo (in danaro o in natura) è rappresentato da un canone forfettario periodico indipendente dalla quantità del materiale estratto nel periodo di tempo al quale il negozio si riferisce.

La Corte distrettuale ha quindi ritenuto di dover inquadrare il contratto stipulato dalle parti nello schema negoziale della vendita (con effetti obbligatori) di cosa futura (o, meglio, vendita di genere) avente per oggetto non la cava (bene immobile produttivo) ma il bene mobile rappresentato dall'intero prodotto (vendita di massa di frutti pendenti) della cosa produttiva, ossia del materiale estraibile, ancora incorporato nella cava, siccome frutto naturale. Secondo il giudice di appello, il contratto così qualificato, ha prodotto effetti istantanei ad esecuzione differita, nel senso che, sin dalla sua stipulazione, il venditore si è assunto l'obbligo di permettere l'estrazione del materiale (granito) ad opera del compratore il quale ha acquisito il diritto di sfruttare la cava sino all'esaurimento del prodotto comprato obbligandosi a pagare il corrispettivo commisurato ad una quota del materiale estratto e venduto.

La motivazione adottata dalla Corte di merito – posta a base sia dell'individuazione e delle rispettive caratteristiche delle figure astratte in cui inquadrare i contratti aventi per oggetto lo sfruttamento di cave, sia del conseguente inserimento in una di queste del negozio in esame – non è immune da lacune e contraddizioni oltre che da errori logici e giuridici.

L'affitto, come ogni locazione, rientra tra i contratti a prestazioni corrispettive e, pertanto, l'obbligo di pagare il canone costituisce un elemento del sinallagma contrattuale. Questo corrispettivo consiste di regola in una somma di danaro, ma può essere pattuito anche in natura in una quota o in una quantità fissa o variabile dei frutti, come sancisce l'art. 1639 c.c. per l'affitto dei fondi rustici.

È pertanto evidente l'errore giuridico in cui è incorso il giudice di secondo grado nell'escludere la ravvisabilità nel caso di specie del contratto di affitto sol perché il corrispettivo per lo sfruttamento della cava è stato determinato dalle parti in una quota del materiale venduto, mentre, secondo la Corte d'appello, in detto contratto di affitto il corrispettivo è «rappresentato da un canone forfettario nel periodo di tempo al quale si riferisce» ed è anzi «dovuto anche nel caso che l'attività di estrazione non abbia avuto luogo».

La legge, invece, non dispone che il corrispettivo nel contratto di affitto debba necessariamente essere periodico e svincolato dall'ammontare dei prodotti del bene oggetto del contratto, per cui ben è compatibile con la figura astratta del negozio

di affitto di una cava – anche senza predeterminazione di un termine – la previsione di un corrispettivo variabile in relazione alla quantità dei materiali estratti ovvero commisurato ad una quota del materiale «estraibile» (e non necessariamente da estrarre) o del ricavato dalla vendita del materiale estratto. Se il materiale non viene estratto o se quello estratto non viene venduto (per vari possibili motivi anche obiettivi) il corrispettivo non è dovuto, salva rimanendo la facoltà per il locatore di avvalersi del diritto – concessogli dall'art. 1619 c.c. – di accertare in ogni tempo, anche con l'accesso in luogo, il rispetto da parte dell'affittuario degli obblighi che gli incombono, nonché di chiedere la risoluzione del contratto se l'affittuario non destina al servizio della cosa i mezzi necessari per la gestione di essa e non osserva le regole della buona tecnica (art. 1618 c.c.).

Occorre altresì rilevare che la Corte d'appello ha anche troppo sommariamente ritenuto – dopo aver qualificato il contratto in questione come vendita del bene mobile rappresentato dall'intero prodotto, ossia del materiale estraibile, ancora incorporato nella cava, siccome frutto naturale – di escludere la ravvisabilità della vendita della cava, bene immobile, essendo stato previsto l'effetto traslativo della proprietà dei prodotti estraendi solo al momento della separazione dal bene produttivo. Dopo l'integrale sfruttamento della cava, l'area residua – secondo la Corte di merito – «è destinata a ritornare nella piena disponibilità del concedente che ha alienato i frutti ma non ha mai trasferito la proprietà della cosa immobile che li ha prodotti».

La Corte di merito non ha però chiarito in base a quali elementi di fatto ha desunto la volontà dei contraenti di aver avuto riguardo non alla cava ed al sottosuolo «fino ad esaurimento» – come entità giuridica e proprietà immobiliare autonoma – ma all'intero complesso di tutti i prodotti estraendi ancora incorporati nella cava.

La Corte territoriale ha inoltre determinato la posizione del venditore dei prodotti estraendi in un *patti*, cioè nel permettere l'estrazione del materiale ad opera del compratore.

Tale affermazione è per lo meno equivoca, giacché qui si tratta di determinare l'oggetto di un'obbligazione di uno dei contraenti in un contratto sinallagmatico e non la posizione di un soggetto di fronte all'esplicazione di un diritto altrui: anche nella vendita della sola parte del sottosuolo interessato dal giacimento – distinto dal terreno in superficie o dall'area residua dopo lo sfruttamento – il venditore deve sopportare che l'acquirente proceda allo sfruttamento integrale del bene immobile produttivo. In questo caso la possibilità di separata alienazione del suolo dal sottosuolo come entità reali giuridicamente autonome – nonché della costituzione di diritti di servitù, a carico della superficie, strumentali allo sfruttamento del sottosuolo – non trova ostacoli nella eliminazione della superficie a seguito dell'utilizzazione del sottosuolo, in quanto il diritto dell'alienante su un più basso livello della superficie, resta comunque suscettibile, una volta cessato lo sfruttamento della cava ed estinto il diritto dell'acquirente, delle più diverse pertinenti utilizzazioni (in tal senso Cass. 7 gennaio 1980, n. 100).

Ben è possibile il trasferimento di proprietà di parte del fondo, scindendosi l'originaria unica proprietà in un solo soggetto in più proprietà distinte facenti capo a soggetti diversi, sia in senso orizzontale che verticale: trattasi pur sempre di veri e propri diritti di proprietà (Cass. 8 luglio 1977, n. 3054).

Pertanto le fattispecie astratte di vendita entro le quali potrebbe in tesi inquadarsi quella concreta (vendita immobiliare della cava nel suo complesso; del solo sottosuolo interessato dal giacimento rimanendo il soprasuolo ed il restante sottosuolo in proprietà del venditore; vendita mobiliare dei prodotti della cava medesima) dipende dalla determinazione dell'oggetto del contratto, come individuato dalle parti, da cui poi deriva l'accertamento del tipo di *patti* a carico del venditore.

La qualificazione giuridica data dai giudici di secondo grado al negozio stipulato dalle parti non può pertanto ritenersi fondata su esatti ed idonei criteri giuridici, posto che tutti gli elementi di fatto accertati dai detti giudici possono corrispondere alle fattispecie astratte sia dall'affitto di azienda, sia della vendita immobiliare della cava o del sottosuolo in cui è situata la cava rimanendo il soprasuolo ed il restante sottosuolo in proprietà del venditore, sia della vendita mobiliare dei prodotti della cava medesima.

Spetterà al giudice di rinvio – alla luce dell'accertata volontà delle parti e dopo aver ben individuato gli elementi caratterizzanti delle dette figure astratte – inquadrare il negozio in questione nel

contratto di affitto di cava e, solo in caso negativo di tale inquadratura, in quelli di vendita sopra precisati.

In definitiva, in accoglimento dei motivi del ricorso nei limiti delle considerazioni che precedono, l'impugnata sentenza va cassata e la causa rinviata ad altro giudice di pari grado, che si designa nella Corte d'appello di Cagliari la quale, nel riesaminare i punti delle censure ritenuti fondati, si atterrà ai principi ed ai rilievi come innanzi enunciati ed esposti. (Omissis)

(1-2) BREVI OSSERVAZIONI IN TEMA DI VENDITA DI CAVA.

1. - Con la prima massima la S.C. ribadisce il proprio orientamento favorevole alla configurabilità in favore del concessionario del diritto di escavazione di una cava di un diritto reale avente ad oggetto la parte di sottosuolo interessata dal giacimento (1).

Si tratta di un orientamento che, per quanto condiviso in dottrina (2), suscita delle perplessità.

In primo luogo va ricordato che, in linea di principio, una divisione della proprietà per piani orizzontali non è possibile; è ammissibile solo la costituzione di un diritto di superficie, il cui oggetto è limitato agli artt. 952 ss. c.c.

Né, in considerazione della tipicità dei diritti reali, è ammissibile un diritto atipico avente ad oggetto la proprietà del giacimento.

Non potendosi, poi, conoscere l'estensione e/o lo spessore del giacimento, in considerazione del normale andamento irregolare dello stesso, i diritti di proprietà del concedente e del titolare della cava sarebbero indeterminanti e la divisione della proprietà non sarebbe per piani orizzontali netti.

Non si comprende, ancora, in cosa consisterebbe il diritto di proprietà del concedente sia sullo strato superficiale del fondo, dal momento che la sua utilizzazione è impedita dall'attività estrattiva, sia sullo strato sottostante al giacimento, al quale non ha possibilità di accedere.

Ugualmente non si comprende quale sarebbe l'oggetto del diritto di proprietà del titolare della cava, una volta esaurito il giacimento.

A tal proposito si è affermato che, una volta esaurito il giacimento, la piena proprietà del suolo torna all'acquirente del terreno, col cui diritto non concorre più alcun diritto riservato del venditore (3), oppure si è parlato di proprietà temporanea (4).

Quale sia il meccanismo in base al quale tale ritorno della proprietà si verifichi non viene, però, spiegato, così come non sembra corretto il riferimento alla proprietà temporanea, la quale, a prescindere dalla sua configurabilità, presuppone il persistere del bene successivamente alla estinzione del diritto, verificandosi un solo mutamento della titolarità.

Su di un piano generale si può, poi, osservare che se il diritto di proprietà ha ad oggetto lo spazio delimitato dallo spessore del giacimento, in linea di principio, l'esaurimento del giacimento non dovrebbe far venir meno il diritto di proprietà su tale spazio; l'estinzione di ogni diritto del titolare della cava è, invece, spiegabile con la vendita (mobiliare) del materiale da estrarre.

2. - Per quanto riguarda la seconda massima non risultano precedenti specifici.

Roberto Triola

(1) In tal senso cfr. Cass. 8 luglio 1977, n. 3054, in *Giust. civ.*, 1978, I, 1169, con nota di ALVINO, *Brevi cenni sullo sfruttamento di una cava*; Cass. 7 gennaio 1980, n. 100, in *Giust. civ.*, 1980, I, 571.

(2) SPAGNUOLO VIGORITA, voce *Cave e torbiere*, in *Enc. dir.*, Milano, 1960, VI, 667, non può essere condiviso.

(3) Cass. 7 gennaio 1980, cit.

(4) Cass. 8 luglio 1977, cit.

Cass. Sez. II Civ. - 14-1-1999, n. 311 - Volpe, pres.; Spagna Musso, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Perazzi (avv. Martorana) c. Paniconi (avv. Ginanneschi). (*Conferma App. Roma 18 ottobre 1995*)

Servitù - Passaggio coattivo - Impraticabilità non transitoria ed occasionale dell'accesso alla via pubblica - Equiparabilità all'interclusione del fondo. (C.c., artt. 1051, 1052)

Sussiste il diritto del proprietario di un fondo destinato ad uso agricolo di ottenere la servitù di passaggio coattivo attraverso il fondo del vicino anche allorché esista un transito di accesso alla via pubblica, se il cattivo stato di manutenzione di esso, non occasionale e transitorio, e il potere discrezionale della P.A. nel renderlo praticabile, ne escludano l'utilizzabilità, sì da configurare la sostanziale interclusione del fondo (1).

(Omissis). - Con l'unico motivo di ricorso la Perazzi, in relazione ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 c.p.c., denuncia la violazione e comunque la falsa applicazione dell'art. 1051 c.c., nonché l'insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia.

Non avrebbe potuto la Corte di merito ritenere intercluso, ai sensi dell'art. 1051 c.c., il fondo del Paniconi dopo aver accertato che l'immobile era dotato di un accesso sulla via pubblica comunale.

In proposito la Corte di merito avrebbe operato «un artificio giuridico» palese in una motivazione contraddittoria posto che, dopo aver rilevato l'esistenza di quell'accesso sulla via pubblica comunale, aveva poi contraddittoriamente negato a questa la qualità di strada di pubblico transito a causa del suo stato di manutenzione sebbene questa fosse percorribile, come pure accertato, a piedi dall'uomo e dal bestiame.

Senza considerare, infine, che, pur essendosi fatto, nell'iter argomentativo, riferimento alla previsione dell'art. 1051 c.c., sarebbe comunque carente l'indagine in ordine alle esigenze di coltivazione e di conveniente uso del fondo che la fattispecie ritenuta applicabile richiede sia pur in misura meno rigorosa rispetto all'ipotesi dell'art. 1052 c.c.

Le censure esposte nel complesso motivo di ricorso non trovano consenso. L'art. 1051, 1° comma, c.c., in materia di passaggio coattivo, prevede l'ipotesi del fondo intercluso identificandola in base all'elemento caratterizzante della mancanza di un accesso diretto alla pubblica via in dipendenza dell'essere il fondo medesimo completamente circondato da altri fondi e dispone la necessaria costituzione della servitù di passaggio a carico dei fondi intercludenti fino ad un massimo sufficiente per il transito dei mezzi meccanici.

Pur rivestendo le ipotesi di servitù coattive carattere tassativo in quanto eccezioni al principio generale del pieno godimento del diritto della proprietà dei fondi che intende «necessariamente-asservire, e, pertanto, insuscettibile di applicazione analogica, ne è tuttavia consentita l'interpretazione estensiva a mezzo della quale, alla situazione espressamente codificata, per quel che in questa sede interessa, dall'art. 1051 c.c., possono equipararsi altre che a quelle siano accomunate dalla medesima *ratio* della coltivazione e del conveniente uso di un fondo, tanto da non potersi ritenere estranee alla *mens legis*.

Ne consegue che l'impossibilità di accedere o uscire da un fondo, sebbene dotato di un'apertura sulla via pubblica, per la impraticabilità di questa può essere assimilata, sotto il profilo della *ratio* che sorregge l'imposizione della servitù di passaggio coattivo, ai casi di interclusione del fondo espressamente indicati dal 1° comma dell'art. 1051 c.c.: sempre che non si tratti di una impraticabilità occasionale o transitoria della pubblica via (in proposito anche Cass. 1022/90).

A questo principio si è evidentemente adeguato il giudice del merito.

Questi infatti ha considerato intercluso il fondo del Paniconi all'esito dell'accertata, con ausilio del c.t.u., impraticabilità (anche a piedi costituendo tale transito serio pericolo per l'incolumità personale) della via comunale Fontanelle in ragione delle pessime condizioni in cui era stato lasciato il sedime nell'esercizio dell'esclusivo potere discrezionale della p.a. di appartenenza.

Ed in tal senso, quel giudice ha ritenuto che quella via, pur inerendo la sua demanialità all'appartenenza ad un ente pubblico

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 8 luglio 1964, n. 1799, in *Giur. agr. it.*, 1965, 287; Cass. 22 maggio 1969, n. 1808, in *Foro it.*, 1971, I, 1501; Cass. 23 aprile 1971, n. 1183, in *Riv. giur. edilizia*, 1971, I, 721; Cass. 30 gennaio 1992, n. 1012.

territoriale ed alla funzione di pubblico transito cui è destinata ad assolvere (artt. 822, 824 c.c.), di fatto non lo era, sotto il profilo del conveniente uso agricolo del fondo del Paniconi, per non consentire il pessimo stato di quel sedime un'indenne sua utilizzazione.

Esula poi il vizio di omessa motivazione concernente la verifica del conveniente uso del fondo (art. 1051, primo comma, ultimo inciso, c.c.) posto che l'accesso con mezzi meccanici (trattori o autoveicoli) costituisce una necessità per qualunque fondo anche non adibito a coltivazione intensiva purché non si tratti di fondi di minime dimensioni.

Il che il giudice del merito ha implicitamente escluso nel caso di specie non essendo insorta contestazione fra le parti in ordine all'estensione di circa un ettaro del fondo del Paniconi, né, di conseguenza, il suo conveniente uso agricolo pur desumibile dal non contraddetto esercizio sul fondo medesimo di un'attività agricola perché diretta all'allevamento del bestiame (art. 2135, 1° comma, c.c.) affermata nell'atto introduttivo del giudizio.

Concludendo la disamina, il ricorso deve essere rigettato.
(*Omissis*)

*

Cass. Sez. Un. Civ. - 6-11-1998, n. 11211 - La Torre, pres.; Sabatini, est.; Lo Cascio, P.M. (conf.) - Ministero Finanze e LL.PP. (Avv. gen. Stato) c. Pasta (avv. Guarino, Romano). (*Cass. Trib. sup. acque pubbliche 8 giugno 1995*)

Acque - Acque pubbliche - Suolo sito sull'alveo di un lago - Realizzazione di una darsena - Demanialità del terreno per accessione. (C.c., art. 943)

Nell'ipotesi in cui il proprietario di un suolo sito sull'alveo di un lago realizzi una darsena mediante escavazione del proprio suolo, facendo sì che l'acqua lacustre allaghi lo scavo, non è possibile scindere tra proprietà privata del suolo e proprietà demaniale dell'acqua e così ritenere che la darsena appartenga al privato, salvo il diritto della P.A. alla derivazione. Al contrario, posti i principi di inseparabilità tra acqua ed alveo e di inalienabilità dei beni del demanio pubblico, deve ritenersi che, per accessione alla cosa principale, il terreno, originariamente privato, ma trasformato in darsena, sia divenuto anch'esso demaniale (1).

(*Omissis*). - Con il primo motivo del ricorso le ricorrenti Amministrazioni deducono, con riferimento all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 943 c.c., degli artt. 1 e 2 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, degli artt. 822 e 934 c.c. con riferimento agli artt. 812, 832 e 840 stesso codice, nonché vizio di motivazione e - sulla premessa che principio fondamentale dell'ordinamento, risalente al diritto romano, è che, se il corso d'acqua è pubblico, tale è anche il suo alveo, e che, ove il corso d'acqua muti il suo alveo, il terreno privato occupato dal nuovo letto diventa pubblico - affermano che la sentenza impugnata, nel separare la proprietà del suolo da quella dell'acqua, ha illegittimamente negato che il lago sia un bene unico ed immobile, e contrasta inoltre con il principio secondo cui, se un lago è demaniale, tutto il lago, compreso il terreno ricoperto dall'acqua, appartiene al demanio.

Aggiungono che non si può derivare acqua pubblica senza concessione, e che non è possibile l'ideale frazionamento del lago demaniale in tante parti, alcune delle quali possono essere dichiarate private se ritenute non asservite al pubblico interesse, perché, se così fosse, al demanio verrebbero sottratti porticcioli, piattaforme ed altro.

Con il secondo motivo le stesse denunciano, sotto altro profilo, ulteriore vizio di motivazione nonché la violazione dell'art. 1158 c.c., e sostengono che l'affermata realizzazione delle due darsene in contestazione su terreno privato non tiene conto di quanto in contrario addotto nelle proprie difese da esse ricorrenti e non è stato minimamente confermato dal c.t.u. Precisano che la tesi, condivisa dallo stesso Tribunale superiore, era contrastata dai precedenti atti di concessione e che, implicando questa che il privato detenga il bene per conto dell'amministrazione che ne esercita il possesso, quest'ultima, se già non lo era, era divenuta proprietaria dell'immobile per usucapione ai sensi dell'art. 1158 c.c.

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

Come questa C.S. ha affermato (tra le altre, con sent. 8 marzo 1993, n. 2754 di queste Sezioni Unite), nella violazione di legge deducibile, in base all'art. 111 Cost., come motivo di ricorso per cassazione avverso le decisioni, in unico grado od in appello, del Tribunale superiore delle acque pubbliche, può ricomprendersi il solo vizio di motivazione - sotto i profili della inesistenza, della contraddittorietà o della mera apparenza - risultante dal testo del provvedimento impugnato, mentre esorbita dai limiti propri del detto mezzo di impugnazione la verifica della sufficienza e della razionalità della motivazione stessa in ordine alle questioni di fatto, la quale importa un raffronto tra le ragioni del decidere espresse nella sentenza impugnata e le risultanze probatorie sottoposte al vaglio del giudice del merito.

Orbene, poiché le modalità di realizzazione delle due darsene in contestazione - alle quali il Pasta, come ha precisato nel corso del giudizio di appello, ha limitato le sue censure - costituiscono una questione di fatto, il secondo motivo del ricorso, nella parte in cui pone in discussione la congruenza della relativa motivazione, è inammissibile.

Fermo restando, pertanto, che, come la sentenza impugnata ha insindacabilmente accertato, dette darsene furono realizzate su suolo di proprietà di dante causa dell'attuale resistente mediante escavazione e sbancamento - e, tuttavia, come i giudici del merito hanno anche accertato a mezzo di consulenza d'ufficio, al solo scopo di essere utilizzate come tali e, pertanto, di essere invase dalle acque del lago, il che è avvenuto per una profondità di cm. 45 -, è in discussione tra le parti se e quali modificazioni abbia subito la proprietà del predetto suolo: rimasto, secondo la tesi del Pasta, accolta dalla sentenza impugnata, di proprietà privata dello stesso, e divenuto anch'esso, per effetto di detta duratura trasformazione, come le ricorrenti invece sostengono, porzione dell'alveo del lago, e, pertanto, demanio dello Stato al pari, come è incontestato, del lago stesso nella sua interezza.

Tanto precisato, la separazione, affermata dalla sentenza impugnata, tra la proprietà dell'acqua che allaga le due darsene - che la stessa sentenza ha precisato essere rimasta nondimeno demaniale, con la conseguenza che essa ha fatto salvo il diritto della pubblica amministrazione per la relativa derivazione - e la proprietà del suolo sottostante, è non solo priva di ogni supporto normativo ma è, al contrario, contrastata dalle norme che regolano la materia e delle quali a ragione, pertanto, le ricorrenti lamentano la violazione.

Il regime giuridico del demanio pubblico - cui, come s'è detto, incontestatamente appartiene il lago di Como - non consente infatti, ai sensi degli artt. 822 e 823, primo comma, c.c. ed a tutela di beni di rilevante interesse e della relativa pubblica fruizione, che essi possano appartenere a privati, né comporta inoltre la inalienabilità ed esclude infine che gli stessi possano formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano: il che, come è incontrovertito, nella specie, riguardo al Pasta, non è giammai avvenuto.

Dispone poi il primo comma dell'art. 943 c.c. che il terreno, che l'acqua copre quando essa è all'altezza dello sbocco del lago (o dello stagno), appartiene al proprietario del lago (o dello stagno), ancorché il volume dell'acqua venga a scemare: la norma non consente dunque frazionamenti del regime proprietario, tanto più, in combinato disposto con i menzionati artt. 822 e 823, primo comma, c.c. con riferimento a laghi demaniali.

Se, dunque, la demanialità del lago comporta che siano assoggettate al relativo regime giuridico non solo le acque, ma anche l'alveo e le rive che lo delimitano, non può poi trascurarsi di considerare che la legge prevede una serie di limitazioni quanto alle facoltà di godimento delle proprietà limitrofe a beni pubblici: e così, tra l'altro, l'art. 879 c.c., in deroga al precedente art. 877, non consente costruzioni in adesione ad edifici demaniali, e gli artt. 55 e 77 c. nav. dispongono rispettivamente che in prossimità del demanio marittimo non possono eseguirsi opere di alcun genere senza una speciale autorizzazione dell'autorità marittima, e che i proprietari frontisti hanno l'obbligo di adottare speciali misure per evitare l'interrimento dei fondali dei canali e degli altri corsi d'acqua che sboccano nei porti.

Disposizioni, queste, che sono dirette ad apprestare una maggior tutela, per così dire esterna, ai beni demaniali, al fine di impedire che ne siano compromesse le facoltà di godimento.

In tale quadro normativo devono essere esaminati gli effetti giuridici prodotti dalle modificazioni strutturali dei beni demaniali, le quali possono essere naturali o artificiali: ipotesi, quest'ultima, che ricorre nella specie, nella quale, come detto, una porzione di terreno, originariamente privata, è stata trasformata in darsena mercè opere di escavazione, sbancamento ed allagamento.

Riguardo a tali modificazioni ha affermato questa C.S. (Sez. Un., 6 giugno 1994, n. 5491 e 19 dicembre 1994, n. 10908), in tema di individuazione dei terreni ricompresi nel demanio per la loro contiguità a laghi pubblici, che opera, secondo il principio desumibile dal citato art. 943, il principio per cui l'estensione dell'alveo – suscettibile della detta ricomprensione – deve essere determinata con riferimento al livello delle piene ordinarie allo sbocco del lago, senza che si possa tener conto del perturbamento determinato da cause eccezionali (meteoriche, geosismiche o prodotte dall'opera dell'uomo per esigenze momentanee) e senza che dall'alveo propriamente detto possa distinguersi il lido, che, invece, è una componente strutturale del primo, come sopra individuato, potendo soltanto l'alveo stesso distinguersi dalla spiaggia, come zona di terreno scoperto contigua all'alveo la quale, ove esistente, resta assoggettata al regime della demanialità per i pubblici usi del lago.

Nella specie, è stato invece insindacabilmente accertato che le trasformazioni in questione sono state attuate alcuni decenni or sono ed hanno carattere permanente e non momentaneo, e da ciò segue che il terreno, da esse interessato, è entrato a far parte del demanio pubblico.

In tal senso convergentemente depongono la rilevata inseparabilità tra acqua ed alveo, l'inalienabilità dei beni del demanio pubblico, l'inesistenza di atti – ai sensi del primo comma, ultima parte dell'art. 823 c.c. – in favore dell'attuale resistente e danti causa, e le limitazioni legali delle proprietà limitrofe ai beni pubblici: complesso normativo dal quale scaturisce la conseguenza che, per accessione alla cosa principale, il terreno, originariamente privato ma trasformato in darsena, è divenuto anch'esso demaniale.

Non rileva che, riguardo a detto terreno, non risulti essere intervenuta alcuna manifestazione di volontà della pubblica amministrazione di apprensione di esso al demanio, dal momento che, come è stato autorevolmente osservato in dottrina, per i beni artificiali l'acquisto della qualità di bene pubblico si riconnette ad una situazione di fatto – nella specie, l'espansione dell'alveo – e non ad un atto giuridico.

L'affermazione, poi, secondo la quale l'estrema modestia delle due darsene (in realtà di superficie complessiva, come accertato, di 136 mq.) non ha comportato alcuna modificazione dell'invaso, è contraddetta dalla circostanza che la stessa superficie è rimasta allagata per l'accertata profondità di 45 cm.: fatto, come già accennato, pacifico perché ammesso dallo stesso Pasta, il quale osserva sul punto (p. 15 controricorso), «che le due darsene sono state ricavate scavando il terreno per trarne una derivazione delle acque».

Quanto, infine, al subordinato rilievo, contenuto nel secondo motivo del ricorso, della pretesa usucapione, esso è inammissibile perché involge una questione nuova, non esaminata dalla sentenza impugnata e che non risulta sia stata ad essa prospettata, ed è comunque assorbito dalle considerazioni che precedono.

Si impone pertanto, nei sensi di cui sopra, l'accoglimento del ricorso, con la conseguente cassazione della impugnata sentenza ed il rinvio della causa dello stesso Tribunale superiore che riesaminerà la controversia – compreso l'appello incidentale – attenendosi ai principi dianzi affermati e, all'esito, provvederà anche al regolamento delle spese del giudizio di cassazione. (Omissis)

(1) UNA MESSA A FUOCO DELLE SEZIONI UNITE SULLA DEMANIALITÀ DEL TERRENO INVASO ARTIFICIALMENTE DALL'ACQUA DI UN LAGO.

La sentenza in rassegna pone un punto fermo nell'annoso dibattito sulla natura e sul relativo regime giuridico del suolo invaso dall'acqua lacuale.

La fattispecie concreta affidata alle cure dei Supremi Giudici, riguarda una porzione di terreno di proprietà privata che solo ad opera dell'uomo è stata sommersa dall'acqua del lago di Como, al fine di creare una piccola darsena asservita ad una abitazione privata.

Omettendo i rilievi più squisitamente tecnico-procedurali svolti dal Supremo Consesso, nella sentenza in rasse-

gna, quest'ultima si rivela, ad una lettura meno superficiale, degna di estrema considerazione per le conclusioni cui perviene in tema di applicazione della norma contenuta negli artt. 822 e 943 c.c.

Ai sensi del combinato disposto dei predetti articoli, l'acqua del lago è bene demaniale per definizione, ed attrae alla sua disciplina, nonché alla sua natura, anche il terreno che essa ricopre.

I giudici, percorrendo un sentiero lungamente battuto dalla giurisprudenza (1), hanno delimitato l'estensione del terreno contiguo all'alveo del lago, e per ciò solo demaniale, a quella striscia di suolo ricoperto dall'acqua durante le piene ordinarie, escludendo, quindi, che possa essere attratta al regime demaniale la porzione invasa dall'acqua lacustre in occasione di piene straordinarie, di eventi naturali eccezionali, oppure di interventi umani volti al soddisfacimento di esigenze momentanee (2).

In definitiva assai corretta appare la soluzione prospettata dalla Suprema Corte in ordine alla natura giuridica del suolo privato invaso dall'acqua di un lago che per definizione è demaniale.

Detta soluzione passa attraverso l'esatta ermeneusi e conseguente applicazione, della norma di cui all'art. 943 c.c. in collegamento con quella dell'art. 822 c.c., che disattende il diverso percorso interpretativo seguito dal giudice di appello, la cui pronuncia è stata censurata, in forza del quale sarebbe possibile scindere la proprietà dell'acqua di un lago da quella del suo letto.

Contro tale ultima interpretazione si pone, infatti, la lettera della norma ora richiamata che non consente soluzioni diverse da quella prospettata nella sentenza in commento, se non passando attraverso una elusione della norma che rappresenta la *sedes materiae* della tematica *de qua*.

Da ultimo occorre evidenziare che, con riferimento al regime del bene demaniale, la Corte di cassazione nella sentenza in rassegna mostra di aderire a quella costruzione di pensiero, assai autorevole, in forza della quale un bene demaniale è tale allorché presenta quelle caratteristiche fisico-naturali che ne fanno un bene pubblico per definizione, a nulla rilevando l'intervento o meno di un espresso provvedimento della Pubblica Amministrazione in questa direzione; quindi, il carattere demaniale del bene, a detta dei giudici, dipende da una situazione di fatto e non già da un atto giuridico che valga a conferirgli detto carattere (3).

Anna Maria Tebano

(1) Per una rassegna della copiosa giurisprudenza in ordine alla determinazione dell'alveo di un bacino lacuale, si vedano, *ex multis*: Cass. Sez. Unite n. 6591/1981, in *Giust. civ.*, Mass. 1981, fasc. 12; Cass. Sez. Unite n. 10908/1994, in questa Riv., 1996, 454, con relativa nota; Trib. Sup. Acque n. 16/1992, in *Cons. Stato*, 1992, II, 539; Trib. Sup. Acque n. 29/1987, in *Rass. Avv. Stato*, 1987, I, 468; Trib. Sup. Acque n. 13/1980, in *Cons. Stato*, 1980.

(2) Così Cass. Sez. Unite n. 10908/1994, in questa Riv., 1996, 454.

(3) La corrente di pensiero cui mostra di aderire, *apertis verbis*, la Suprema Corte nella sentenza in epigrafe trova la sua più autorevole espressione in A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., 1989, 2, pagg. 807 ss., § 175.

*

I

Cass. Sez. III Pen. - 6-7-1999, n. 8574 - Tonini, pres.; Postiglione, est.; Gerace, P.M. (conf.) - P.G. in proc. Masiello. (*Annulla con rinvio Pret. Campobasso 15 settembre 1998*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - «Nuovi» scarichi - Nozione - Scarichi già esistenti senza autorizzazione - Vi rientrano. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59, comma 1°)

Sono considerati «nuovi scarichi» anche quelli fisicamente esistenti prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, ma non in regola con l'autorizzazione (1).

II

Cass. Sez. III Pen. - 6-7-1999, n. 8575 - Tonini, pres.; Postiglione, est.; P.M. (conf.) - Scrocca, ric. (*Conferma Pret. Tivoli 16 settembre 1998*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico di reflui senza autorizzazione - Reato ex art. 59, comma 1°, d.lgs. n. 152/99. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59, comma 1°)

Lo scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione continua a costituire reato ex art. 59, co. 1° del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (2).

I

(*Omissis*). - Il Pretore di Campobasso, con sentenza in data 16 settembre 1998, assolveva Masiello Michele, rappresentante legale del mattatoio «Fratelli Masiello s.n.c.» dal reato di cui all'art. 21, 3° comma della legge 319/76 (scarico in fognatura da insediamento produttivo oltre i limiti di accettabilità), accertato nel novembre 1995.

Riteneva il Pretore l'insussistenza del reato in quanto l'imputato, dopo una prima autorizzazione provvisoria il 12 febbraio 1996, aveva ottenuto l'autorizzazione definitiva in data 12 agosto 1996.

Contro questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Campobasso, deducendo inosservanza dell'art. 21, 3° comma, legge 319/76 e carenza di motivazione.

Il ricorso è fondato.

La norma incriminatrice di cui all'art. 21, 3° comma è distinta da quella prevista nello stesso art. 21, al 1° comma.

La legge punisce per gli scarichi produttivi sia la carenza di autorizzazione, sia il superamento dei limiti legali, concettualmente possibile anche per gli scarichi autorizzati.

Tuttavia la Corte non può esimersi dal dovere di esaminare, di ufficio, il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, entrato in vigore in data odierna, per verificare se il reato in oggetto è stato conservato ed a quali condizioni.

L'art. 63 stabilisce: «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le norme contrarie o incompatibili con il medesimo ed in particolare: la legge 10 maggio 1976, n. 319 - e tra le altre - la legge 17 maggio 1995, n. 172».

Tuttavia bisogna subito precisare che le norme transitorie e finali contenute nell'art. 62, assicurano, a certe condizioni, una continuità tra il precedente regime giuridico e quello nuovo, come è reso evidente nei punti 8, 9, 10, 11 e 12.

Nel punto 8 dell'art. 62 si enuncia un principio generale così espresso: «Le norme regolamentari e tecniche emanate ai sensi delle disposizioni abrogate con l'art. 63 restano in vigore, ove compatibili con gli allegati al presente decreto e fino all'adozione di specifiche normative in materia».

Restano, dunque, in vigore sia le norme regolamentari (sono tali, ad esempio, quelle relative ai profili formali autorizzatori), sia quelle tecniche (sono tali, ad esempio, quelle attinenti al controllo ed i limiti di accettabilità), purché sussista il requisito della «compatibilità» con la nuova disciplina.

Certamente per i profili formali dell'autorizzazione agli scarichi il principio, già citato, di cui all'art. 9 della legge 319/76 («tutti gli scarichi devono essere autorizzati») è stato ribadito quale criterio generale nell'art. 45, punto 1 anche del d.lgs. in esame n. 152/99 («Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati») e coerentemente, la mancanza di autorizzazione è sanzionata

(sanzione amministrativa per gli scarichi di acque reflue domestiche o di reti fognarie, ex art. 54, punto 2; sanzione penale per gli scarichi di acque reflue industriali, ex art. 59, punto 1).

Conseguentemente, limitatamente ai profili penali, lo scarico di acque reflue industriali [concetto definito dall'art. 2, punto b), comprendente anche le attività commerciali e non solo quelle industriali in senso stretto] senza autorizzazione, continua a costituire reato ex art. 59, 1° comma, d.lgs. n. 152/99. Per il principio di legalità vigente in materia penale, occorre solo verificare la misura della sanzione (arresto o ammenda in entrambi i casi, con un solo aggravamento della misura minima e massima della pena dell'ammenda) onde evitare una modifica *in peius* a danno dell'imputato.

Inoltre occorre osservare che, come già accennato, la norma regolamentare della preventiva autorizzazione per gli scarichi è definita direttamente sia dalla normativa preesistente (legge 319/76 e legge 172/95), sia dalla nuova (d.lgs. n. 152/99), sicché la compatibilità è in *re ipsa* tra le due discipline ed il reato formale della carenza di autorizzazione non richiede ulteriori condizioni. In particolare la compatibilità con gli allegati della nuova legge non si pone per il reato di scarico senza autorizzazione, posto che tali allegati riguardano materie diverse (monitoraggio, classificazione dei corpi idrici, caratteristiche di bacini, piani di tutela, limiti di emissione, aree sensibili, zone vulnerabili).

L'art. 59, 1° comma della nuova legge (n. 152/99) richiede quale ulteriore precisazione, allorché fa riferimento ai «nuovi scarichi».

Certamente sono «nuovi» gli scarichi realizzati in senso fisico dopo l'entrata in vigore della nuova legge, ma la norma trova applicazione anche per gli scarichi fisicamente già esistenti, ma non in regola con l'autorizzazione prevista dalla normativa previgente e che devono considerarsi «nuovi» in forza di legge.

In una nota in calce all'allegato 5 del d.lgs. n. 152/99 testualmente si afferma: «Si intendono come esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto gli scarichi: a) gli impianti di trattamento di acque reflue urbane per i quali siano già state completate tutte le procedure relative alle gare di appalto e all'assegnazione di lavori; b) gli scarichi di acque reflue industriali in esercizio e già autorizzati».

La nuova normativa si discosta dalla distinzione tradizionale in ordine al concetto di «scarico esistente», perché non fa riferimento alla sola esistenza materiale dello scarico, ma richiede l'elemento dell'autorizzazione.

Pertanto gli scarichi di acque reflue industriali, se sono già in esercizio e già autorizzati, possono godere del periodo di tre anni per l'adeguamento ai nuovi limiti (quelli più rigorosi o diversi rispetto a quelli vigenti in precedenza) purché si adottino le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento (art. 62, n. 12 e 59, n. 2 che parla di «scarichi di acque reflue industriali autorizzati in base alla normativa previgente»).

Se invece, gli scarichi di acque reflue industriali, benché fisicamente già esistenti, non risultano autorizzati, sono considerati giuridicamente «nuovi» e sottoposti da subito alle nuove prescrizioni e ai nuovi limiti di accettabilità con le relative sanzioni.

La scelta legislativa, particolarmente severa, oltre che su riscontri testuali come già detto ha un sicuro fondamento nel diritto comunitario. L'art. 11 della direttiva CEE n. 91/271 del 21 maggio 1991, (oggetto di recepimento nel d.lgs. n. 152/99) già prevedeva che «entro il 31 dicembre 1993 lo scarico di acque reflue industriali in reti fognarie ed impianti di trattamento delle acque reflue urbane sia preventivamente subordinato a regolamentazioni e/o autorizzazioni specifiche da parte dell'autorità competente».

La preventiva autorizzazione consente all'autorità di conoscere gli scarichi ed imporre specifiche prescrizioni, sicché nel passaggio dalla vecchia alla nuova normativa ha senso che si possa continuare a rispettare le prescrizioni dell'autorizzazione già ottenuta osservando i limiti di accettabilità se sono gli stessi della nuova legge, in attesa dell'adempimento a quelli nuovi più severi dopo il periodo transitorio, purché non si aumenti l'inquinamento; ove, invece, lo scarico sia del tutto abusivo, esso si presenta come giuridicamente non esistente, come nuovo, sicché diventa inevitabile che la nuova normativa trovi immediata applicazione.

Lo stesso reato di divieto di aumentare l'inquinamento è mutato nella nuova legge, perché mentre nel caso dell'art. 25 della legge 319/76 esso presupponeva una situazione di fatto temporale da accertare caso per caso (posto che il sistema legale non conosceva in precedenza tabelle di accettabilità degli scarichi) oggi esso presuppone l'accertamento di una condizione legale di base sia formale (l'avvenuta autorizzazione), sia sostanziale (il rispetto dei limiti di accettabilità, cioè di «quanto previsto dalla normativa previgente»).

In conclusione l'autorizzazione, ossia il necessario controllo preventivo della P.A., gioca un ruolo decisivo in ordine alla applicabilità immediata o differita (per i valori più rigorosi) della nuova normativa, nel senso di escludere qualsiasi proroga per gli abusivi.

Che questa interpretazione sia giuridicamente corretta appare confermato dalla conservazione del reato per lo scarico con violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione nel caso di sostanze pericolose (art. 59, punto 4) e soprattutto dalle norme sul danno ambientale (art. 58, comma 4): se, infatti, viene introdotto quale principio generale il dovere di «procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento» (principio sanzionato in modo molto forte penalmente ed anche civilmente ex art. 18 legge 349/86), può comprendersi perché il legislatore abbia scelto di non concedere proroghe a chi già cagiona un danno ambientale ed è obbligato al ripristino.

In conclusione il reato di scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione è stato non solo conservato, ma reso più severo dal d.lgs. n. 152/99 e solo l'avvenuta autorizzazione ex artt. 59, 2° comma e 62, n. 12 consente agli scarichi esistenti di giovare del periodo triennale di adeguamento e la stessa operatività del reato di divieto di aumento dell'inquinamento. (*Omissis*)

II

(*Omissis*). - Il Pretore di Tivoli, con sentenza del 16 settembre 1998, condannava Scrocca Armando, titolare di una ditta di trasporti di rifiuti speciali e di un impianto per lo spurgo e la raccolta delle acque utilizzate per il lavaggio delle autobotti adibite al trasporto dei rifiuti (un manufatto nel suolo con vasca a tenuta stagna) alla pena di un milione di ammenda per violazione dell'art. 21 della legge 319/76 (scarico senza autorizzazione), come accertato il 2 giugno 1995.

L'imputato ha proposto ricorso per cassazione, deducendo la violazione dall'art. 21 della legge citata n. 319/76, in quanto nel caso di specie (scarico in una vasca a tenuta stagna, peraltro non continuo) esulerebbe il concetto di scarico in senso tecnico.

Il ricorso non può essere accolto.

Questa Corte ha già avuto occasione di precisare che la nozione di scarico, ricavabile dall'art. 1 della legge n. 319/76, comprende qualsiasi sversamento, diretto od indiretto, continuo od occasionale, nelle acque, nelle fognature, nel suolo o sottosuolo (Cass. Sez. III, 24 dicembre 1987, imp. Nasciuti; Cass. Sez. III, 27 maggio 1991, imp. Lombardi; Cass. Sez. III, 8 gennaio 1990, n. 48, imp. Zadra).

Lo scarico in una vasca a tenuta stagna, in considerazione della sua provenienza, delle sue caratteristiche, del suo possibile impatto negativo sul suolo e sottosuolo, anche soltanto indiretto e potenziale, deve essere noto alla P.A. competente e specificamente autorizzato, in base al principio generale di cui all'art. 9 della legge 319/76: «Tutti gli scarichi devono essere autorizzati».

In questo senso è l'indirizzo prevalente di questa Corte, che si ritiene di dover confermare (Cass. Sez. III, 18 dicembre 1987, n. 12947; Cass. Sez. III, 20 novembre 1993, n. 10575, imp. Cilento), non potendosi affidare alla sola parte privata interessata la valutazione delle modalità e precauzioni da adottare nello scarico, escludendo arbitrariamente la P.A. dal necessario controllo preventivo.

(1) Per il testo integrale del d.lgs. n. 152 si veda *G.U.* 29 maggio 1999, n. 124, s.o. n. 101/L.

(2) Legge n. 319/76 pubblicata nella *G.U.* 29 maggio 1976, n. 141.

(3) Da notare che tale norma persegue sia l'ipotesi di scarico senza autorizzazione al comma 1, sia quella di scarico senza il rispetto dei limiti di accettabilità al comma 3.

(4) La fattispecie riguardava un impianto per lo spurgo e la raccolta delle acque utilizzate per il lavaggio delle autobotti adibite al trasporto dei rifiuti.

(5) Il d.lgs. n. 152/99 distingue i diversi tipi di scarico, in base a nuove definizioni: acque reflue domestiche, acque reflue industriali, acque reflue urbane. Il concetto di scarico così ridefinito è riferibile a «qualsiasi immissione diretta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo, in rete fognaria, indipendentemente dalla natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione» cfr. SANTOLOCI, *Inquinamento idrico: il nuovo decreto legislativo cambia radicalmente la normativa di settore*, in questa Riv., 1999, p. 330.

(6) Per l'elenco completo della normativa di completamento si veda l'art. 63 del d.lgs. n. 152/99 «Abrogazione di norme».

Nel caso di specie, il lavaggio di autobotti ed autocisterne utilizzate con frequenza per il trasporto di diverse tipologie di rifiuti determinava uno scarico potenzialmente pericoloso, che a maggior ragione doveva essere autorizzato (Cass. Sez. III, 17 febbraio 1988, n. 329, imp. Mezzetti).

Sussistendo, dunque, il reato ai sensi dell'art. 21, 1° comma legge 319/76, il ricorso deve essere rigettato. (*Omissis*)

(La motivazione prosegue con l'esame, di ufficio, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, per verificare se il reato in oggetto è stato conservato ed a quali condizioni, già esaminato nella motivazione della sentenza n. 8574/99 che precede. *n.d.r.*)

(1-2) IL REATO DI SCARICO SENZA AUTORIZZAZIONE O OLTRE I LIMITI CONSENTITI TRA IL D.LGS. 152/99 E LA PRECEDENTE NORMATIVA DI SETTORE.

Subito dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (1) recante la nuova disciplina in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, la Corte di cassazione si è dovuta occupare della sopravvivenza del carattere illecito di certe fattispecie di reato previste dalla precedente normativa, la cosiddetta legge Merli (2).

Con la sentenza n. 8574, del 6 luglio 1999, la Suprema Corte – nel pronunciarsi su un ricorso teso a sostenere la insussistenza del reato di cui all'art. 21 (3) della legge n. 319/76 nell'ipotesi di scarico in fognatura da insediamento produttivo oltre i limiti di accettabilità, per il quale fosse però intervenuta una definitiva autorizzazione – si è trovata a dover analizzare come detta fattispecie di reato sia stata modificata a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 152/99; analogamente nella sentenza n. 8575, dello stesso giorno, avente ad oggetto la configurabilità del reato di scarico quando questo è effettuato in una vasca a tenuta stagna (4), la Corte – dopo i necessari approfondimenti in ordine al concetto di scarico (5) ai sensi della legge 319/76 – ha affrontato il tema dei rapporti tra la precedente regolamentazione e l'attuale.

Prima di passare al commento delle pronunce in esame va precisato che la materia della «Tutela delle acque» al momento dell'emanazione delle sentenze di merito oggetto di ricorso era disciplinata dalla legge n. 319/76, e dalla successiva normativa di adeguamento (6), che non avevano però alterato la struttura ed i principi base che la caratterizzavano. Il d.lgs. n. 152/99, entrato in vigore il 14 giugno 1999 (7), costituisce quindi il primo vero tentativo di riformare sensibilmente (8) la materia attraverso l'elaborazione di quello che, almeno nelle intenzioni del Legislatore, voleva essere un vero e proprio Testo Unico, frutto di una riletura coordinata (9) delle norme esistenti e di nuove disposizioni normative introdotte (10); secondo alcuni però tali

(7) Il d.lgs. n. 152/99, come sottolinea la stessa Corte, entrava in vigore proprio il giorno dell'emanazione delle sentenze in esame.

(8) In tal senso SANTOLOCI, *op. cit.*, p. 329 il quale descrive il d.lgs. n. 152/99 come un sistema normativo totalmente e profondamente rinnovato, addirittura per alcuni aspetti opposto a quello precedente, sottolineando in particolare il ruolo determinante della espressa ed integrale abrogazione della legge n. 319/76 e di tutta la successiva normativa di completamento.

(9) Non manca chi ha sottolineato tra le carenze del nuovo decreto quella di non essere ben coordinato con alcune fondamentali normative operanti nel settore ambientale, cfr. POSTIGLIONE, *Prime osservazioni al recente decreto legislativo n. 152 del 1999 sulla tutela delle acque*, in questa Riv., 1999, p. 340.

(10) Il d.lgs. n. 152/99 recante «disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole» è strutturato in 63 articoli e sette allegati contenenti una serie di norme tecniche. La normativa è suddivisa in sei titoli: *principi generali e competenze – obiettivi di qualità – tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi – strumenti di tutela – sanzioni – disposizioni finali*.

risultati sono stati in parte disattesi in quanto la nuova normativa è piuttosto disomogenea a livello strutturale (11).

È comunque da tenere presente come i primi commenti al decreto tendano a metterne in luce gli aspetti più innovativi (12), sostenendo addirittura che si sia configurato un vero e proprio stravolgimento rispetto alla disciplina precedente.

Per quanto riguarda la questione fondamentale in materia di tutela delle acque e cioè la regolamentazione degli scarichi, il nuovo decreto legislativo non si discosta invece dalla precedente disciplina, continuando a richiedere, quali elementi necessari, la preventiva autorizzazione (13), quindi il controllo preventivo della Pubblica Amministrazione, nonché il rispetto di valori limite specificatamente individuati in apposite tabelle.

Le sentenze in esame hanno ad oggetto proprio la materia degli scarichi; la Cassazione, nel verificare l'applicabilità di fattispecie di reato previste dalla legge n. 319/76, ha ritenuto doveroso esaminare, di ufficio, il d.lgs. 152/99, appena entrato in vigore, per valutare se i reati oggetto delle pronunce fossero stati conservati ed a quali condizioni.

La Suprema Corte ha così effettuato un'analisi comparata delle due discipline, individuando i rapporti intercorrenti tra di loro sul piano della successione delle diverse normative nel tempo.

In proposito viene rilevato che il decreto stesso da un lato sancisce espressamente l'abrogazione (14) della disciplina precedente complessivamente considerata, da un altro però precisa, al punto 8 dell'art. 62 (15), che le norme regolamentari (16) nonché quelle tecniche (17) contenute nella normativa precedentemente vigente continuano ad essere applicabili se compatibili con gli allegati del decreto e fino all'adozione di specifiche normative in materia.

Dalla lettura combinata dell'art. 63 e dell'art. 62, n. 8 del decreto risulta evidente, secondo la Cassazione, che almeno per quanto concerne un settore specifico della materia, nel susseguirsi delle due discipline, si è venuta a configurare una situazione di piena *coesistenza* tra la disciplina precedente e l'attuale: l'emanazione del nuovo complesso normativo in materia di «Tutela delle acque» ha dato infatti luogo ad un fenomeno

di abrogazione soltanto parziale (18) della disciplina precedente, che si risolve nella inapplicabilità delle sole disposizioni che risultano specificatamente individuate all'art. 63.

Anche in questa occasione si è riproposto lo stesso fenomeno normativo a proposito del quale si era parlato in dottrina (19) di una parziale deroga ad una fondamentale regola in materia di successione della legge penale nel tempo, e cioè la retroattività della legge abrogatrice, sancita espressamente all'art. 2, c. 2 c.p.; deroga che costituisce presupposto essenziale all'instaurarsi di un rapporto di continuità.

Riguardo all'affermazione della stessa Cassazione circa la *continuità* tra il precedente regime giuridico e quello nuovo, e proprio al fine di verificare l'effettiva sussistenza di tale continuità (20), è necessario riscontrare la permanenza delle ipotesi di reato oggetto delle pronunce in commento nella nuova normativa, valutando poi in quali limiti dette fattispecie siano state eventualmente modificate.

Innanzitutto va osservato che il reato di scarico (21) di acque industriali (22) senza autorizzazione, è stato mantenuto nella nuova normativa ed è disciplinato dall'art. 59, c. 1; una delle caratteristiche più significative ed innovativa della regolamentazione degli scarichi sta nella scelta di effettuare una specifica distinzione tra scarichi nuovi e scarichi già esistenti, aspetto intorno al quale, come vedremo, verte essenzialmente tutta la questione dei rapporti intercorrenti tra i due regimi normativi susseguentisi.

L'art. 62 del decreto, al punto 11, dispone che «i titolari degli scarichi esistenti devono adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dalla entrata in vigore del presente decreto, e cioè entro il 26 maggio 2002».

Proprio questa precisazione rappresenta la chiave di soluzione dei problemi applicativi della disciplina intertemporale dei reati in materia di inquinamento idrico, dato che oltre a costituire chiara indicazione di continuità, permette altresì di chiarire l'efficacia attuale di norme facenti parte della precedente regolamentazione.

Per il tramite di questa disposizione, infatti, l'art. 21 della legge n. 319/76, contenente le ipotesi di reato oggetto delle

(11) Parte della dottrina (AMENDOLA, d.lgs. 152/99, *il commento*, in *Diritto penale e processo*, n. 8/99, p. 939; POSTIGLIONE, *Prime osservazioni al recente d.lgs. n. 152 del 1999 sulla tutela delle acque*, cit., p. 337) tende a descrivere il nuovo decreto come una raccolta estremamente disomogenea di disposizioni quasi sempre ricalcate da normative preesistenti, mal coordinate con la normativa internazionale e con le principali direttive comunitarie in materia.

(12) Per una chiara sintesi degli aspetti innovativi maggiormente significativi del decreto n. 152/99 si veda SANTOLUCCI, *Lo scarico indiretto trasformato in rifiuto appiana i contrasti in giurisprudenza*, in *Guida al diritto* (dossier mensile n. 5), 1999, p. 112-113; tra le novità principali l'Autore sottolinea la definizione del confine operativo tra il decreto sui rifiuti e la normativa sugli scarichi, individuando l'importanza anche a livello di scelta politica del principio del divieto dello scarico sul suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee.

(13) L'art. 45, comma 1 del d.lgs. n. 152/99 dispone che «tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati»; l'autorizzazione è valida per quattro anni, ed è rinnovabile dietro espressa richiesta, da proporre un anno prima della scadenza. La domanda di autorizzazione agli scarichi di acque reflue deve essere accompagnata da una serie di dettagliate informazioni relative a dati tecnici, ciò in ragione della maggiore gravità dell'illecito che infatti viene sanzionato penalmente.

(14) Art. 63 d.lgs. 152/99: «Fermo restando quanto previsto dall'art. 3, c. 2, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le norme contrarie o incompatibili con il medesimo ed in particolare...», cui segue un elenco specifico delle norme specificamente indicate come oggetto di abrogazione, tra cui la legge Merli.

(15) L'art. 62 detta le «Norme transitorie e finali».

(16) Tra cui le norme relative ai profili formali autorizzatori.

(17) Sono tali quelle relative a: monitoraggio e classificazione delle acque in funzione degli obiettivi di qualità ambientale; criteri per la classificazione dei corpi idrici a destinazione funzionale; rilevamento delle caratteristiche dei bacini idrografici e analisi dell'impatto esercitato dall'attività antropica; contenuti dei piani di tutela dei bacini idrografici; limiti di emissione degli scarichi idrici; criteri di definizione delle aree sensibili e meno sensibili, zone vulnerabili.

(18) Circa la configurabilità di ipotesi di abrogazione parziale di discipline precedenti a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa, cfr. PADOVA-

NI, *Tipicità e successione - La modifica legislativa degli elementi della fattispecie incriminatrice o della sua sfera di applicazione, nell'ambito dell'art. 2, 2° e 3° comma, c.p.*, in *Riv. it. dir. e proc. penale*, 1982, II, p. 1355-1389. L'Autore prospetta un fenomeno del genere quanto alla disciplina intertemporale dei reati in materia di inquinamento idrico al momento dell'entrata in vigore della legge 319/76, secondo la quale venivano abrogate «tutte le altre norme che, direttamente o indirettamente, disciplinano la materia degli scarichi di acque, sul suolo e nel sottosuolo, e del conseguente inquinamento» mentre per le disposizioni «indirettamente» riferibili agli scarichi l'abrogazione assume carattere parziale, in quanto esse saranno inapplicabili ai soli fatti di inquinamento idrico dipendenti da scarichi adesso disciplinati dalla legge 319/76.

(19) Si veda in proposito PADOVANI, *op. cit.*, p. 1378, il quale nel riferirsi ad ipotesi di disciplina intertemporale volta ad assicurare una continuità di tipo di illecito, ne riconosce l'ammissibilità in quanto la regola della retroattività della legge abrogatrice, sancita *ex art.* 2, c. 2, c.p., ha una rilevanza costituzionale solamente «riflessa», ed ammette quindi una parziale deroga, non essendo caratterizzata dalla rigidità tipica del principio di irretroattività.

(20) PADOVANI, *op. ult. cit.*, individua quali siano i criteri di omogeneità indice di una continuità nella previsione normativa: interesse protetto, modalità di offesa. Quanto al secondo aspetto l'Autore sottolinea come esso sia particolarmente indicativo in caso di reati diretti alla tutela di beni collettivi e superindividuali; con riferimento al caso in esame sarebbe quindi essenziale, per confutare l'effettiva continuità tra le ipotesi di reato previste nella normativa precedente e nell'attuale, verificare proprio l'elemento delle modalità di offesa.

(21) Da precisare come nella legge Merli la definizione delle diverse tipologie di scarichi era basata sulla provenienza, distinguendo tra insediamento produttivo o civile (Sulla nozione di scarico in base alla precedente disciplina cfr. Cass. 17 gennaio 1996, n. 479, Bellini, in questa Riv., 1996, 700, con nota di F. MAZZA; Cass. 17 giugno 1997, n. 5734, Manfredi, in *Mass. dec. pen.*, 1997, 208.300). La suddetta impostazione è stata completamente abbandonata nella nuova disciplina in base alla quale sono individuate tre tipologie di scarichi: scarichi civili, industriali e urbani.

(22) Sono da considerare acque reflue industriali «qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali o industriali, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento».

sentenze in commento, finisce per rimanere operante in questo periodo di transizione nelle ipotesi di scarichi già esistenti al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina (23).

Si è quindi venuta a configurare una disciplina maggiormente articolata la cui applicazione presuppone un accertamento in ordine alla esistenza o meno dello scarico al momento dell'entrata in vigore del decreto, esistenza da intendersi in senso giuridico, coincidente quindi con la sussistenza della necessaria autorizzazione.

Solamente gli scarichi già realizzati, ma non ancora regolarmente autorizzati, sono da considerarsi nuovi, e quindi esclusi in via assoluta dal regime transitorio, per essere invece totalmente regolamentati dalla nuova disciplina.

In questo quadro normativo l'elemento dell'autorizzazione diviene quindi, come sottolinea la stessa Corte, criterio per valutare l'applicabilità immediata o differita della nuova disciplina, ed infatti in sua assenza gli scarichi sono da considerarsi giuridicamente inesistenti, ovvero abusivi e come tali da sottoporre interamente alla nuova disciplina.

La Corte precisa però che le regole applicative fin qui enucleate incontrano un limite fondamentale, consistente nella condizione che la situazione non si risolva in una causa di aumento dell'inquinamento; principio questo che fa da sfondo al complesso sistema di limiti di emissione ed obiettivi di qualità che caratterizza la nuova normativa, e che costituisce evidente indice di una sempre maggiore sensibilità verso la complessa problematica dell'inquinamento ambientale. Viene così enucleata un'altra ipotesi di reato, quella cioè consistente nella violazione del divieto di aumento, anche temporaneo, dell'inquinamento; fattispecie configurabile solo in relazione agli scarichi già esistenti, e sensibilmente modificata rispetto alla disciplina precedente (che faceva riferimento ad una situazione di fatto temporale da accertare caso per caso) (24), dato che oggi presuppone invece l'accertamento di una condizione legale sia formale (autorizzazione) sia sostanziale (rispetto dei limiti).

La Corte di cassazione, come ulteriore argomento a sostegno della propria interpretazione in tema di rapporti tra la precedente e la nuova normativa, tende a sottolineare la scelta del Legislatore di non concedere assolutamente proroghe, con esclusione quindi dell'applicabilità della precedente normativa anche nel periodo di transizione, a chi già cagiona un danno ambientale (25), introducendo piuttosto l'obbligo di ripristino ambientale dei siti inquinati (26).

L'aspetto particolare e significativo delle sentenze in commento sta essenzialmente nell'aver costituito una prima ed attenta elaborazione dei complessi rapporti tra la precedente e la nuova disciplina in materia di tutela delle acque, dalla quale è condivisibilmente emerso che la modifica legislativa, pur abrogando in modo espresso la disciplina previgente, non ha comportato l'abolizione generalizzata delle anteriori fattispecie, mantenendone, almeno per quelle in esame, il carattere illecito (27).

Valentina Bartolini

(23) Per una sintesi della disciplina transitoria si veda POSTIGLIONE, *op. cit.*, p. 338, il quale sottolinea come l'art. 21, c. 1 della legge 319/76 sia tutt'oggi applicabile nel caso di scarico senza autorizzazione anche in fognatura di scarichi da insediamenti produttivi; il c. 2 dell'art. 21 si applica invece allo scarico da insediamento produttivo oltre i limiti tabellari.

(25) La Corte in proposito fa espresso riferimento alle norme sul danno ambientale all'art. 58, comma 4 del decreto, nonché alla conservazione del reato per lo scarico con violazione delle prescrizioni della autorizzazione nel caso di sostanze pericolose, art. 58, punto 4.

(26) Tra le peculiarità del d.lgs. n. 152/99 va sottolineata appunto quella di aver introdotto l'obbligo di bonifica dei siti inquinati, concetto sconosciuto alla legge Merli e mutuato invece dal settore dei rifiuti (d.lgs. 22/97), nonché in parte modificato mediante la previsione di un vincolo all'applicazione di tale obbligo costituito dall'accertamento di una violazione, dolosa o colposa, della normativa di settore.

(27) Per un altro esempio di mantenimento della continuità del tipo di illecito, se pur entro limiti ristretti, in materia di abuso d'ufficio nella nuova regolamentazione cfr. PADOVANI, *Commento legge 16 luglio 1997, n. 234 (Abuso d'ufficio)*, in *Legisl. Pen.*, 1997, p. 749.

Cass. Sez. III Pen. - 20-11-1998, n. 12002 - Giammanco, pres.; Postiglione, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Frassinetti.

Edilizia - Disciplina urbanistica - Ambito di operatività - Estensione ad ogni attività interessante, per la sua rilevanza, la conformazione del territorio - Conseguente necessità di concessione urbanistica - Fattispecie: laghetti per campo da golf. (D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 80; l. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 20)

Il concetto di urbanistica va tenuto nettamente distinto da quello di edilizia, non solo in termini culturali, ma giuridici sulla base della nozione dell'art. 80 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616. Pertanto il controllo preventivo del Comune con la concessione urbanistica è necessario per scavi di notevoli dimensioni non finalizzati alla normale attività agricola e per altre opere di notevole impatto sulla conformazione del territorio, come canali o laghetti (1).

(Omissis). - La Corte d'appello di Bologna, con sentenza del 9 gennaio 1998, condannava Frassinetti Giampaolo alla pena di giorni 20 di arresto e 25 milioni di ammenda per i reati di cui agli artt. 20, lett. c) legge 47/85 e 1 *sexies* legge 431/85, avendo egli effettuato in zona paesaggistica lavori di sbancamento ed escavazione del terreno per la realizzazione di tre laghetti senza concessione edilizia e senza autorizzazione paesaggistica. L'imputato ha proposto ricorso per cassazione, deducendo l'insussistenza dei reati, perché i laghetti erano funzionali all'attività sportiva di un campo da golf, per la quale non sarebbe richiesta alcuna concessione edilizia o urbanistica e perché sull'area mancherebbe il vincolo paesaggistico, sussistendo solo quello idrogeologico. Il ricorso è infondato.

Il d.l. 24 settembre 1996, n. 495 (non convertito in legge e non recepito dalla l. 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla finanziaria del 1997) prevedeva la semplice denuncia di inizio dell'attività (e non la necessità di una preventiva concessione) per alcune opere, tra cui le «aree destinate ad attività sportive senza creazione di volume» (art. 7, punto G), ma subordinava questa semplificazione procedurale a precise condizioni giuridiche (la conformità con le destinazioni degli strumenti urbanistici; l'ottenimento delle autorizzazioni paesaggistiche *ex* legge 1497/39 e 431/85; ecc.).

Nel caso di specie giustamente i giudici di merito hanno ritenuto necessaria la concessione urbanistica (concetto più ampio della c.d. concessione edilizia) per una serie di interventi di notevole alterazione dell'assetto morfologico del territorio comunale per l'avvenuta realizzazione di tre laghetti di m. 20x26, 20x17, 46x20, con movimentazione di mq. 1780 in zona univocamente soggetta alla legge Galasso 431/85, posta a meno di 50 m. dal fiume Trebbuzo e come tale richiedente anche l'autorizzazione paesaggistica. Perciò la normativa richiamata dal ricorrente, peraltro non convertita in legge, era comunque inapplicabile per carenza dei presupposti (conformità non dimostrata del campo da golf e laghetti agli strumenti urbanistici e vincoli esistenti sull'area interessata).

Questa Corte ha più volte precisato, anche alla luce della chiara nozione di cui all'art. 80 d.p.r. 616/77, che il concetto di «urbanistica» va tenuto nettamente distinto da quello di «edilizia», non solo in termini culturali (sarebbe veramente riduttivo concepire il territorio in termini solo edilizi), ma giuridici, sicché il controllo preventivo del Comune con la concessione «urbanistica» è necessario per scavi di notevoli dimensioni non finalizzati alla normale attività agricola, per l'esercizio delle cave o per altre opere di notevole impatto sulla conformazione del territorio, come canali o laghetti. Nel caso di specie i laghetti realizzati non avevano natura pertinenziale e, comunque, non potevano essere realizzati senza le formali concessioni ed autorizzazioni di legge. (Omissis)

(1) IL REGIME DELLE AUTORIZZAZIONI IN MATERIA AMBIENTALE.

La tutela ambientale rientra espressamente tra quelle materie per le quali è esclusa la procedura semplificata della denuncia di inizio di attività di cui all'art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241, così come sostituito dall'art. 2 della l. 24 dicem-

bre 1993, n. 537. La rilevanza costituzionale (art. 9, comma 2, Cost.) di un valore metagiuridico così rilevante anche nel senso comune non poteva infatti essere ricompresa nel processo di liberalizzazione delle attività rispetto al meccanismo capillare di controllo ed organizzazione delle autorizzazioni.

Ché, anzi, anche ad accogliere una concezione polisemica di *genus* dell'autorizzazione (1) come provvedimento amministrativo comunque amplificativo della sfera giuridica dei privati, il governo dell'ambiente è assoggettato alla funzione di specie della concessione per garantire l'ottimizzazione dell'utilizzo sociale di beni pubblici rispetto al semplice strumento autorizzatorio, che controlla e programma le iniziative dei privati in modo solo compatibile con l'interesse pubblico. Infatti, il bene dell'ambiente non può più essere garantito attraverso un semplice regime di regolamentazione degli interessi confliggenti eventualmente vertenti sullo stesso, ma se ne deve curare il buon andamento come migliore allocazione della propria utilità nel rispetto della sua autoconservazione e sviluppo. Tant'è che i giudici fanno riferimento anche nel caso di specie allo strumento della concessione urbanistica (2), adottata dai piani regolatori generali dei comuni, nel rispetto del piano territoriale di coordinamento, del piano paesistico e dei piani di bacino «stabilendo i vincoli di destinazione delle singole zone (zone residenziali, direzionali-industriali, commerciali, turistiche, agricole, etc. ...), gli obblighi di conservazione e quelli di trasformazione degli abitati, le differenti intensità e modalità edilizie delle zone edificabili, le zone di ampliamento degli abitati, la viabilità e le altre infrastrutture fondamentali» (3).

La stessa giurisprudenza consolidata dalla S.C. relativa all'art. 80 (4) del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ha precisato che «il controllo preventivo del Comune con la concessione urbanistica è necessario per scavi di notevoli dimensioni non finalizzati alla normale attività agricola, per l'esercizio delle cave o per altre opere di notevole impatto sulla conformazione del territorio» (5).

D'altra parte, la previsione espressa dal d.l. 24 settembre 1996, n. 495 – poi non convertito in legge e non recepito dalla l. 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla finanziaria del 1997 – circa una semplice denuncia di inizio di attività per alcune opere, tra cui quelle relative alle «aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumi» in subordine a precise condizioni giuridiche si sarebbe giustificata per derogare all'esclusione della materia dell'ambien-

te dal campo di applicazione dell'art. 19 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'utilizzo «chiaccherato» (6) dello strumento del regolamento delegato per introdurre il meccanismo della denuncia di inizio attività in deroga alle previsioni normative di autorizzazione espressa di cui alla versione originaria dell'art. 19 è stato poi ribaltato dalla nuova formulazione della l. 24 dicembre 1993, n. 537, che fissa in via generale il procedimento della denuncia di inizio di attività, evitando di ricorrere alla fonte regolamentare. Quindi, anche per la salute della regolarità di coordinamento tra le norme, il d.l. 24 settembre 1996, n. 495 non è stato poi convertito in legge né recepito dalla l. 23 dicembre 1996, n. 662, collegata alla legge finanziaria 1997.

Viene confermata, quindi, la riconducibilità della fattispecie concreta di realizzazione di lavori di sbancamento ed escavazione del terreno in zona paesaggistica per la realizzazione di tre laghetti, senza concessione edilizia e senza autorizzazione paesaggistica, ai reati di cui agli artt. 20, lett. c) della l. 28 febbraio 1985, n. 47 e 1 *sexies* della l. 8 agosto 1985, n. 431. Le opere incriminate, infatti, hanno comportato trasformazione urbanistica dei terreni senza la prescritta concessione.

La condotta modificativa si è consumata in termini di evidente entità, con scassi e movimenti terra di notevoli dimensioni e dai risultati irreversibili ed autonomi, con la creazione di laghetti la cui ampiezza esclude decisamente anche una loro solo supposta natura pertinenziale.

Ecco che l'intervento in questione è da considerarsi abusivo senza concessione in quanto diretto a trasformare in modo durevole l'area interessata, con effetti diretti di trasformazione del territorio, tanto più che è decisamente escluso il carattere precario dell'opera, della sua temporaneità e contingenza. Così, la contravvenzione in oggetto, sebbene individui la condotta rilevante nella lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio od in interventi edilizi in zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità od in assenza della concessione, ricomprende non solo l'edilizia in senso stretto, ma l'assetto stesso del territorio e l'utilizzazione del suolo (concetto di urbanistica di cui all'art. 80 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616) (7).

Alessandro Masi

*

(1) La concezione tradizionale dell'autorizzazione come eliminazione di un limite legale all'esercizio di diritti preesistenti dei privati – RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1984, IV, 21 – comprende situazioni d'interesse in cui la titolarità è scissa dalla loro azionabilità – SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989, vol. I, 625. Nel delinarsi, comunque, come provvedimento ampliativo, l'autorizzazione dapprima si contrappone alla concessione nell'antitesi tra natura permissiva e natura costitutiva, per poi affermarsi con valenza funzionale-organizzatoria, programmatica e di controllo, per cui si potranno avere autorizzazioni permissive – nel senso tradizionale – e costitutive, come immagine dei provvedimenti concessori: cfr. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, 1970, *passim*; ORSI BATTAGLINI A., voce *Autorizzazione amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987.

(2) In materia si rinvia a: ABRAMI A., *Urbanistica e vincoli idrogeologici*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 307.

(3) SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, XV ed., Napoli, 1989, 832-833.

(4) «Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

(5) Cfr. pure: Cass. Sez. III pen., 11 dicembre 1976, n. 13346, in *Mass. dec. pen.*, n. 134.928 C.E.D.; Cass. Sez. III pen., 19 ottobre 1988, n. 10094, in *Mass. dec. pen.*, n. 179.436 C.E.D.

(6) AA.VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, a cura di Italia e Bassani, Milano, 1991, p. 360.

(7) Per una chiara disamina dei rapporti della fattispecie di cui all'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 e gli artt. 1 *sexies* della l. 8 agosto 1985, n. 431 e 734 c.p. (Distruzione o deturpamento di bellezze naturali) si rinvia a: PIRONE T., *Sullo sbancamento di terreno senza autorizzazione*, nota a Cass. Sez. III pen., 6 aprile 1996, n. 3510, in questa Riv., 1997, n. 9, p. 520.

Cass. Sez. III Pen. - 5-10-1998, n. 10410 - Papadia, pres.; Grillo, est.; Romagnoli, P.M. (conf.) - Taffi, imp.

Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari in genere - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Indicazioni e denominazioni - In genere - Pubblicità ingannevole - Art. 13 legge n. 283 del 1962 - Abrogazione da parte del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 - Esclusione. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 13; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, art. 29)

La violazione di cui all'art. 13 della legge 283 del 1962 - c.d. pubblicità ingannevole - costituisce tuttora reato e non deve ritenersi depenalizzata per effetto del d.lgs. 109 del 1992. Infatti la legge delega, nell'attribuire al governo il potere di dettare norme per l'attuazione delle direttive comunitarie, all'art. 2 lett. d) autorizzava l'introduzione di sanzioni amministrative e penali, salve le norme penali vigenti (1).

(Omissis)

FATTO. - Con la sentenza indicata in premessa, il Pretore di Udine condannava Taffi Ennio alla pena di L. 500.000 di ammenda, in ordine al reato di cui all'art. 13 legge n. 283/1962, per aver offerto in vendita, in una erboristeria, bevande in bottiglia alle

quali erano riferite – da *depliants* posizionati accanto alle stesse – particolari azioni curative.

Ricorre per cassazione l'imputato deducendo: 1) inosservanza ed erronea applicazione della legge penale in riferimento all'avvenuta abrogazione dell'art. 13 legge n. 283/1962, nella parte in cui prevede come reato la pubblicità ingannevole, in forza del combinato disposto degli artt. 2, 18 e 29 d.lgs. n. 109/1992; 2) manifesta illogicità della motivazione su un punto fondamentale della decisione, in quanto i due *depliants* pubblicitari, che attribuivano proprietà terapeutiche alle bevande commercializzate, non incidevano minimamente sulla determinazione dei potenziali acquirenti, che richiedevano semplicemente un amaro «naturale»; 3) erronea applicazione della legge penale in punto di mancata qualificazione della contravvenzione ascritta quale reato istantaneo con effetti permanenti, anziché permanente, e consequenziale omessa declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

All'odierno pubblico dibattimento il P.G. e la difesa concludono come riportato in premessa.

DIRITTO. - È proibito stabilire, essendo peraltro oggetto della prima doglianza del ricorrente, se la violazione ascritta all'imputato (pubblicità ingannevole di prodotti alimentari, tali dovendosi considerare le bevande in questione), prevista dall'art. 13 legge n. 283/1962, costituisca tuttora reato o invece debba ritenersi depenalizzata per effetto del d.lgs. n. 109/92.

La questione, da qualche tempo all'attenzione di dottrina e giurisprudenza, è ovviamente molto controversa, annoverandosi solide argomentazioni a suffragio di entrambe le tesi. La dottrina propende per l'avvenuta depenalizzazione; la giurisprudenza prevalente è nel senso opposto.

All'origine del contrasto – lo si ricorda – si pone la criticata (anche dai fautori della medesima tesi) sentenza delle Sezioni Unite 19 gennaio 1994, n. 3, Iaconi, che, incidentalmente e senza adeguato approfondimento, ha ritenuto depenalizzata la violazione dell'art. 13 in questione ad opera del d.lgs. n. 109/1992.

La decisione impugnata sottopone a scrupolosa ed attenta disamina le prospettazioni del ricorrente, che trovano conforto e riscontro nella recente sentenza Bacci (Sez. III, 8 marzo 1997, c.c. 21 gennaio 1997, n. 137) preceduta e seguita – però – da tutte decisioni di segno contrario (27 novembre 1993, n. 2917; 5 ottobre 1994, n. 10432; 12 aprile 1995, n. 5953; 30 giugno 1995, n. 7351; 5 dicembre 1996, Errico; 18 aprile 1997, Bozzer; 31 ottobre 1997, Benso ed altri; 19 dicembre 1997, Pucar ed altri; 27 febbraio 1998, n. 711, Galli), finendo comunque con l'allinearsi all'orientamento dominante, rappresentato da queste ultime.

Senza ripetere tutte le argomentazioni che supportano l'una o l'altra tesi – richiamate ed esaminate specificamente, come si è detto, nella sentenza pretorile – questo Collegio aderisce a quella maggioritaria, che considera tuttora vigente la sanzione penale, reputando non decisive, ma anzi superabili, le ragioni contrarie, anche in considerazione di quanto affermato dalla sentenza 14-22 ottobre 1996, n. 356 della Corte costituzionale, investita espressamente della questione.

È, infatti, proprio il giudice delle leggi – pur formalmente dichiarando di non sposare nessuna delle due tesi, non essendo deputato a farlo – a controbattere le principali argomentazioni dei fautori della depenalizzazione, per dimostrare non tanto l'infondatezza del loro assunto, quanto la corretta sostenibilità anche della tesi opposta, condivisa dal Pretore di Udine.

In particolare la Corte costituzionale non ha ritenuto vulnerata, come invece era stato prospettato dall'autorità giudiziaria remittente – dagli artt. 2, comma 1, 18, comma 2, e 29, comma 2, d.lgs. n. 109/1992 – la legge delega n. 428/1990, che, nell'attribuire al Governo il potere di dettare norme per l'attuazione delle direttive comunitarie, all'art. 2, lett. d), autorizzava l'introduzione di sanzioni amministrative e penali, salve le norme penali vigenti, proprio perché non necessariamente l'art. 134 legge n. 283/1962 (certamente «norma penale vigente») deve ritenersi depenalizzato per effetto del menzionato decreto.

(1) Una prima disciplina organica nella materia trova realizzazione con la «Repressione delle frodi nel commercio di sostanze ad uso agrario» che risale al r.d.l. del 15 ottobre 1925, n. 2033, la quale perviene, dopo frammentari e comunque settoriali interventi, alla l. del 30 maggio 1962, n. 283, che così diviene legge fondamentale del settore alimentare. Sulla *questio* della fattispecie oggetto del sindacato di legittimità: CORRERA C., *Prodotti*

Così pure la Consulta ha *neutralizzato*, con motivazione cui si rimanda, gli altri argomenti *pro depenalizzazione*, e fra essi quello fondato sulla mancata ripetizione, nel secondo comma dell'art. 18 d.lgs. n. 109/1962, della «riserva penale», prevista dal primo comma della stessa norma.

Per contro, viene considerato «perfettamente compatibile» con la tesi contraria alla depenalizzazione, il terzo comma dell'art. 9 legge n. 689/1981, che stabilisce per alcuni fatti previsti dalla legge n. 283/1962 (tra cui appunto l'art. 13 in questione) l'applicazione «in ogni caso» delle disposizioni penali, anche quando gli stessi fatti sono puniti da altre disposizioni con sanzioni amministrative, norma questa da intendersi, secondo la Consulta, rivolta a disciplinare il conflitto non solo con norme anteriori, ma anche successive alla legge n. 689/1981.

Ecco allora che la direttiva contenuta nella menzionata legge delega del '90, di far salve le norme penali vigenti, lungi dall'essere stata vulnerata dal decreto legislativo del '92, risulta invece puntualmente rispettata e deve essere utilizzata proprio come chiave di lettura di tale decreto, rilevandone la *voluntas legis*.

Non merita censura sul punto, pertanto, la gravata decisione.

Infondate sono anche le altre doglianze del ricorrente.

Con la seconda si contesta, in sostanza, l'idoneità lesiva dell'attività posta in essere, e cioè l'idoneità dei *depliants* illustrativi a trarre in inganno il «consumatore medio» circa le effettive qualità e caratteristiche delle bevande poste in vendita, tanto da determinarlo all'acquisto delle stesse.

Ribadisce questo Collegio che la norma in esame tutela la buona fede del consumatore, volendosi evitare che le scelte di questi siano in qualche modo influenzate da una rappresentazione della realtà non veritiera, ovvero comunque tale da indurlo ad acquistare prodotti che, in assenza di quel particolare messaggio pubblicitario, non avrebbe acquistato o l'avrebbe fatto per un motivo diverso.

È evidente – anche se la questione non attiene al «diritto», bensì ad una valutazione «*in fatto*», sottratta al vaglio di questa Corte – che pubblicità come quelle in questione («... ha dato ottimi risultati nella cura del colesterolo», riferito all'*Amaro del Naturalista*; «... ottimo disintossicante per il fegato ...», riferito al *Genobio del Naturista*; «... contro l'insonnia ...», riferito al *Buona Notte del Naturista*) devono reputarsi certamente idonee ad influenzare le scelte del consumatore, soprattutto di quello che frequenta le erboristerie, confidando negli effetti terapeutici dei prodotti naturali.

L'infondatezza della terza doglianza, infine, è evidenziata già dalla gravata decisione con motivazione adeguata, logica e corretta, che questo Collegio non ritiene di censurare. È evidente, infatti, che la consumazione del reato *de quo* si protrae per tutto il tempo per il quale il prodotto rimane esposto per la vendita, accompagnato dalla pubblicità ritenuta ingannevole, anche se resta in vetrina per un lunghissimo periodo. (*Omissis*)

(1) LA NORMATIVA PENALE E LA PRESUNTA DEPENALIZZAZIONE IN TEMA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE EX ART. 13 LEGGE 283/62.

La sentenza della Suprema Corte che si annota deve inserirsi nell'alveo della disputa dottrinale e giurisprudenziale sulla normativa penale applicabile in tema di pubblicità ingannevole di prodotti alimentari disciplinati dalla l. 30 aprile 1962, n. 283 ex art. 13 (1). Invero la massima in epigrafe va ad aggiungersi ad una lunga serie di decisioni che, lontano dall'essere indirizzate ad una *reductio ad unitatem*, vanno ad alimentare quella discrasia tra dottrina e giurisprudenza (2) nel processo di interpretazione della normativa *de qua*.

alimentari destinati al consumatore finale: ancora reato la pubblicità ingannevole, nota a Cass. 27 novembre 1993, n. 2917, Martino, in questa Riv., 1995, 237; F. MAZZOCCO, *Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio*, in Riv. trim. dir. pen. econ., 1995, 1403.

(2) Si veda l'autorevole disamina A.M. STILE, *Discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, Napoli, 1991.

Infatti i motivi della decisione dei giudici di legittimità sottopongono a scrupolosa ed attenta disamina le prospettazioni del ricorrente e, senza discostarsi dall'orientamento dominante della giurisprudenza, considerano vigente, tuttora, la sanzione penale dell'art. 13 della legge 283 del 1962 che non deve ritenersi depenalizzata per effetto del d.lgs. del 27 dicembre 1992, n. 109 (3). A tal proposito è utile premettere che questo orientamento dominante trova le principali argomentazioni proprio nella sentenza 14-22 ottobre 1996, n. 356 della Corte costituzionale (4) che tende a dimostrare che l'interpretazione sulla pretesa valenza abrogatrice delle norme del d.lgs. 109/92, pur se sorretta da validi argomenti pro-depenalizzazione, presenta le caratteristiche di «non decisività e superabilità».

Ovvio che, per chiarezza di esposizione, sarà opportuno dare conto della normativa che nel tempo ha inciso sulla regolamentazione della materia, per cercare un'adeguata risposta all'interrogativo oggetto delle controversie del *decisum* dei giudici di legittimità.

La *quaestio* se il divieto di pubblicità ingannevole ex art. 13 legge 283/62 sia ancora sanzionato in sede penale, non può dirsi certo una novità giacché già con l'emanazione del d.p.r. del 18 maggio 1982, n. 322 relativo all'etichettatura dei prodotti alimentari, vi era stato chi aveva propugnato la tesi che quella normativa avesse abrogato il reato in esame (5), anche se la consistente dottrina aveva optato per la soluzione contraria (6).

Infatti la vigenza dell'art. 13 si fonda su argomentazioni solide: *in primis* la legge del 24 novembre 1981, n. 689 aveva ribadito il carattere penale dell'art. 13 (7) ed apparirebbe piuttosto singolare che a breve distanza una *voluntas legis* avesse inteso mutare la disciplina fissata in un lasso di tempo immediatamente anteriore; inoltre non ricorre neanche un caso di abrogazione implicita (8) sotto il profilo che la legge del 1982 regolerebbe *ex novo* l'intera materia. Invero, se la parte precettiva dell'art. 13 è stata assorbita *in toto* dai divieti, di maggiore ampiezza, posti dai primi due commi dell'art. 2 d.p.r. 322/82, non è altrettanto vero che ciò valga anche per la fattispecie sanzionatoria dell'art. 13 legge 283/62, in quanto l'art. 16 d.p.r. 322 nelle sue previsioni non considera la diversa azione della propaganda ingannevole con modalità diverse dalla mera stesura dell'etichetta (9).

Ancora, anche in sede di accertamento e di giudizio è stata ribadita, in linea con la direttiva CEE n. 117/79 (10), anche se in contrasto con la circolare del Ministero della sanità n. 51 del 5 agosto 1982 (11), la necessaria illiceità

penale della pubblicità ingannevole (12), così che non può attribuirsi al testo normativo del d.p.r. 322 la regolamentazione dell'intera materia rispetto alla preesistente disposizione, né può rilevarsi un'incompatibilità tra la norma penale ex art. 13 legge 283/62 e quella amministrativa ex art. 2 e 16 d.p.r. 322/82.

Pertanto può già *prima facie* sostenersi che l'efficacia e i divieti delle limitazioni menzionate creano una differenziazione, nel sistema punitivo delle violazioni in materia di prodotti alimentari, che corrisponderebbe ad un'esigenza correlata alla diversità dell'offesa, che nel caso sia di una più ampia diffusione dell'effetto che di un più intenso pericolo causato all'insieme dei consumatori dall'azione ingannevole, non può che configurare un illecito penale.

Ma la difficoltà di una *reductio ad unitatem* di asserzioni in tale materia ritorna ancora più viva con il d.lgs. del 27 gennaio 1992, n. 109 (13). Invero l'art. 29 d.lgs. 109/92 sancisce l'abrogazione di tutte le norme che riguardano non solo più l'etichettatura (come aveva fatto il d.p.r. precedente), ma anche la pubblicità e la presentazione dei prodotti alimentari, così che l'art. 13 deve ritenersi abrogato ovvero disciplinato come illecito amministrativo dagli artt. 2 e 18 d.lgs. 109/92; e ciò non è escluso dal fatto che l'ultimo articolo menzionato punisce con sanzione amministrativa la vendita di sostanze alimentari in violazione delle norme previste dallo stesso decreto e fa salva l'ipotesi che il fatto costituisca reato.

Ergo, la norma speciale, anche se ha carattere sussidiario, deve prevalere sulla norma generale e trovare piena applicazione nel disciplinare la fattispecie concreta della pubblicità ingannevole, altrimenti incorrerebbe nell'*inutiliter data* (14).

Venendo al punto specifico della questione parrebbe che l'abrogazione nasca dalla volontà del legislatore di escludere la «riserva penale» per le ipotesi previste, in relazione all'art. 2, e all'art. 18, comma 2, visto anche che se volessimo ritenere perdurante la vigenza della norma penale del 1962, si svuoterebbe la portata dell'art. 18, comma 2 che risulterebbe applicabile solo ad infrazioni meramente formali non riconducibili alla previsione della norma anteriore e si realizzano soluzioni incongrue circa l'entità delle pene applicabili a violazioni sostanziali rispetto a quelle formali (15).

Ma una tale interpretazione, pur se apprezzabile sul piano teorico, non sembra praticabile alla luce sia di argomentazioni altrettanto plausibili che dei principi e criteri

(3) In tal senso si sono espresse Cass. 31 maggio 1997, n. 1771, Bozzer, in questa Riv., 1998, 445; Cass. 12 aprile 1995, n. 3953, Cherubini, in Riv. Pen., 1996, p. 198; Cass. 27 novembre 1993, n. 2917, Martino, cit., in Riv. Pen., 1994, p. 812 e in Foro it., 1995, II, c. 120, con nota di PAONE, *Il divieto di pubblicità ingannevole è ancora sanzionato penalmente?*; Cass. 30 giugno 1995, n. 7351, in questa Riv., 1996, 484, e in Cass. Pen., 1996, p. 2351; in Riv. trim. dir. pen. econ., 1995, p. 1454; in Giust. Pen., 1996, II, p. 50; Cass. 5 ottobre 1994, n. 10432, Avetrani, in questa Riv., 1995, 454; inoltre sull'argomento si veda G. CONTE, *I procedimenti in materia di pubblicità ingannevole e le situazioni soggettive di derivazione comunitaria*, in Riv. Dir. Impr., 1998, p. 87.

(4) Si veda E. LAMARQUE, *Una sentenza interpretativa di inammissibilità?*, in Giur. Cost., 1996, fasc. 5, p. 3107 e F. POLITI con nota a sentenza costituzionale 356/96 in *ibidem*, p. 3105.

(5) Fra tutti, DETTORI, *Ancora sull'articolo 13 della 283/62*, in Rass. dir. tec. alim., 1985, p. 568.

(6) Contra E. LUPO, *Sulla vigenza dell'art. 13*, in Cass. Pen., 1984, p. 1511; PAONE, *La depenalizzazione dei reati alimentari*, in Giust. Pen., 1994, II, p. 50; A. MINNELLA, *La normativa penale applicabile in tema di etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari*, in Riv. Giur. Pol. Loc., 1986, p. 5-17.

(7) Art. 9, comma 3: «si applicano in ogni caso le disposizioni penali anche quando i fatti stessi sono puniti da disposizioni amministrative che hanno sostituito le disposizioni penali speciali».

(8) Ex art. 15 preleggi.

(9) Secondo PAONE, *op. ult. cit.*, all'art. 13 sarebbe stata assegnata la funzione di «ripenalizzare» i fatti previsti da leggi speciali apparentemente depenalizzati.

(10) Pubblicata in G.U.C.E. 8 febbraio 1979, n. L 33.

(11) La circolare è pubblicata in Rass. dir. tec. alim., 1982, p. 398; e precisa che le violazioni *de quibus* devono essere ritenute illeciti amministrativi.

(12) M.T. SCABARDI, *Sulla pubblicità ingannevole dei prodotti alimentari*, in questa Riv., 1994, p. 363, per la giurisprudenza che per la prima volta ha affrontato *expressis verbis* il problema interpretativo: Cass. 11 dicembre 1984, Guzzonati, in Foro it., 1986, II, c. 223; in Giust. Pen., 1985, II, p. 329; Cass. 30 settembre 1985, n. 2284, Fioravanti, in Riv. Pen., 1987, p. 84.

(13) Sul punto: CORRERA, *Etichettatura, presentazione e pubblicità di alimenti e bevande*, Milano, 1992; V. PACILEO, *Reati alimentari*, in *Quaderni penali*, 1995, n. 7, p. 212; M.T. SCABARDI, *Indicazioni obbligatorie da apporre sulle etichettature*, in questa Riv., 1993, p. 543.

(14) In tal senso Cass. 8 luglio 1997, n. 137, Bacci, in questa Riv., 1998, p. 124; in Stud. Juris, 1997, p. 851; ed in Riv. Giur. Pol., 1998, p. 353.

(15) Tale interpretazione è sostenuta, anche se solo incidentalmente, da una seduta a Sez. Unite della Cass. del 29 settembre 1994, Iaconi, in questa Riv., 1996, 202 e in Cass. Pen., 1995, p. 351, con nota di PACILEO. *Sulla presunta depenalizzazione dell'art. 13 della legge 283/62* e in Foro it., 1995, II, c. 119, con nota di PAONE, cit., c. 121. Per la dottrina si veda V. CAPPELLI, *Ancora sulla vigenza dell'art. 13*, in Rass. dir. tec. alim., 1994, p. 256 che sollecita l'intervento della Corte costituzionale.

della legge delega del 29 dicembre 1990, n. 428 attuativa delle direttive comunitarie 89/395 e 89/396 (16).

Invero non v'è una espressa legge di depenalizzazione che faccia riferimento all'art. 13 legge 283/62, né una espressa abrogazione legislativa.

La *quaestio* viene esaminata sulla base del rilievo secondo cui la legge comunitaria n. 428 del 29 dicembre 1990 (17), nel dettare i criteri informativi per l'attuazione delle direttive CEE, all'art. 2 lett. d) ha stabilito che i decreti delegati potevano prevedere sanzioni amministrative o penali «salve le norme penali vigenti» (18). La legge delega, quindi, avrebbe fatto salvo dalla nuova regolamentazione l'aspetto sanzionatorio penale esistente, ivi compresa la contravvenzione dell'art. 13 per la pubblicità e presentazione ingannevole.

Pertanto l'art. 18 d.lgs. 109/92 dispone al primo comma «salvo che il fatto costituisce reato», riferendosi, con una portata generale, a tutte le fattispecie che si riverberano nel sistema delle sanzioni (19), mentre nel secondo comma, in relazione ad ipotesi specifiche più gravi, non si delineerebbe un sistema alternativo, ma si prevederebbero solo pene amministrative più pesanti rispetto al comma 1.

Così il silenzio della clausola di «riserva penale» è argomento privo di consistenza per un'interpretazione *a contrariis*, vista la valenza della riserva-clausola generale affermata nel primo comma. Infine tale interpretazione si pone in linea con l'art. 9 legge 689/81 che indica la volontà del legislatore di rafforzare «il rilievo della legge del 1962 nella tutela della veridicità dell'informazione nel settore del commercio alimentare e nella punizione degli illeciti relativi, rilievo che verrebbe abrogato» (20) da una disorientante forzatura ermeneutica.

Sulla base di quanto esposto va da sé che lo stesso art. 18, interpretato in ordine alla salvaguardia delle precedenti norme penali, costituirebbe deroga alla regola abrogativa generale disposta ex art. 29, comma 2, d.lgs. 109/92 (21).

Pertanto la sentenza in epigrafe si inserisce in quel filone giurisprudenziale che, a giusta guisa, riconosce sia la valenza penale dell'art. 13 considerato perfettamente compatibile con l'art. 9, comma 3 della legge 689/81 (22), sia la portata generale della clausola dell'art. 18, comma 1, d.lgs. 109/92; ed afferma la vigenza del reato in tema di pubblicità ingannevole rispetto a quella normativa, con effetto depenalizzante o secondo alcuni abrogante (23), che con oggetto e *ratio* diversi, non ha avuto altro che la funzione di aggiornare, adeguandola alle direttive CEE, la disciplina dell'etichettatura e della pubblicità per la vendita in un aspetto prettamente commerciale, evidenziando ancora una volta un'esigenza correlata all'entità dell'offesa, che nel caso di una più ampia diffusione dell'effetto e di un più

intenso pericolo causato all'insieme dei consumatori dall'azione ingannevole, non può che configurare un illecito penale. Ma questo tentativo di una *reductio ad unitatem* delle dispute dottrinarie riverberate anche nell'ambito giurisprudenziale, alla luce dei recenti interventi legislativi, perde la sua ragion d'essere.

Il d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 205 (24), in attuazione della delega conferita al governo dall'art. 1 della l. 25 giugno 1999, n. 205, per restituire efficienza al «servizio giustizia», ha trasformato in illeciti amministrativi una pluralità di reati riconducibili alla materia degli alimenti e bevande. Il legislatore nell'art. 1 d.lgs. 507/99, entrato in vigore il 15 gennaio 2000, ha trasformato in illeciti amministrativi tutte quelle fattispecie, ad eccezione degli artt. 5, 6, e 12 della legge 283/62, quindi anche l'art. 13, ponendo così fine alle travagliate impostazioni dogmatiche della dottrina e della giurisprudenza, conseguenza della accentuata frammentazione delle fonti e della «comunitarizzazione» della materia, che presentava la disciplina penale come risultante di una legislazione «alluvionale» con un sistema sanzionario frantumato in un pleorico apparato di previsioni punitive spesso di contenuto omologo e strettamente affine.

Ernesto Napolillo

*

Cass. Sez. III Pen. - 29-5-1998, n. 6292 - Tridico, pres.; Grillo, est.; Martusciello, P.M. (conf.) - Cuda, ric. (*Conferma App. Catanzaro 2 luglio 1997*)

Sanità pubblica - Rifiuti - Smaltimento di rifiuti solidi urbani - Da parte del Comune a mezzo discarica - Autorizzazione regionale - Necessità - Sussistenza. (D.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, artt. 12, 25, 31; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 13)

In tema di smaltimento di rifiuti solidi urbani, anche il Comune, benché gravato dell'obbligo di provvedere allo smaltimento, ove intenda farlo a mezzo di discarica deve ottenere l'autorizzazione regionale. Nella specie la Corte ha escluso che valga a scriminare lo smaltimento in assenza di autorizzazione l'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente ex art. 12 d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 - ora art. 13 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - con efficacia protratta per oltre un quinquennio (1).

(*Omissis*). - S'impone, innanzi tutto, accertare se la contravvenzione ascritta all'imputato, prevista dall'art. 25 d.p.r. n. 915/1982, sia tuttora reato, alla luce della nuova disciplina dei rifiuti introdotta dal d.lgs. n. 22/1997, che ha abrogato la precedente.

La risposta è certamente affermativa; la gestione di discarica non autorizzata costituisce sempre reato, ed è adesso punito addirittura più gravemente di prima (art. 51, comma 3).

È pacifico, peraltro, che anche il Comune, benché gravato dall'obbligo di provvedere allo smaltimento dei rifiuti urbani, ove intenda farlo «a mezzo discarica», deve ottenere l'autorizzazione regionale (in tal senso, Sez. Un., 28 febbraio 1989; Porto; Sez. III, 30 maggio 1996, Argondizzo, in questa Riv., 1996, 532, commento SANTOLOCI).

Per quanto concerne la prima doglianza, peraltro abbastanza generica, sostanzialmente il ricorrente prospetta la tesi della inesigibilità, affermando di avere fatto tutto il possibile per munire il Comune di una discarica autorizzata, senza riuscirci a causa del comportamento omissivo della Regione Calabria.

La gravata decisione, pur dando atto che il sindaco aveva in effetti da tempo ritualmente richiesto la detta autorizzazione, nonché il relativo finanziamento alla Cassa Depositi e Prestiti, e che aveva adottato il provvedimento previsto dall'art. 12 d.p.r. n. 915/1982, non di meno giunge ad affermare la colpevolezza del prevenuto con motivazione scarsa ma adeguata, che attinge elementi di valutazione in ordine al comportamento negligente dell'amministratore pubblico anche *aliunde*, e cioè dall'incuria con la quale era comunque gestita la discarica abusiva.

Ritiene opportuno ricordare - innanzi tutto - questo Collegio, aderendo alle argomentazioni della gravata sentenza, che le ordi-

(16) Le direttive della legge delega rivelano, come *voluntas legis*, l'invulnerabilità delle norme penali vigenti, ex art. 2, lett. d) legge n. 428/90.

(17) Pubblicata in *Lex*, 1991, parte I, p. 166.

(18) Sul punto G. DIOTALLEVI, *Quale pubblicità e quale regolamentazione per la produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari dietetici?*, in *Cass. Pen.*, 1995, fasc. 1, p. 35; in giurisprudenza Cass. Sez. Un., 29 settembre 1994, n. 10371, Iaconi, cit.; Cass. 30 dicembre 1996, n. 11285, in *Riv. Pen.*, 1997, fasc. 3, p. 304.

(19) Così vi rientrano le infrazioni concernenti l'etichettatura, e la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.

(20) Si veda la decisione della Corte costituzionale 22 ottobre 1996, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 3103.

(21) Conformi Cass. 19 ottobre 1993, n. 2917, in *Foro it.*, II, 1995, c. 120; Cass. 30 giugno 1995, n. 7351, Martino, cit.; Cass. 29 gennaio 1997, n. 650, Errio, in questa Riv., 1998, 508; Cass. 19 maggio 1998, n. 5874, Bruschetta, in questa Riv., 1999, p. 380.

(22) Stabilisce che ai fatti previsti da alcuni articoli della legge 283/62 «si applicano in ogni caso le disposizioni penali in tali articoli previste» anche quando gli stessi fatti sono puniti da altre disposizioni con sanzioni amministrative, per casi di conflitto sia anteriori che successivi.

(23) Così V. Pacileo, cit., p. 524.

(24) Pubblicato nel suppl. ord. n. 233/L della *G.U.* del 31 dicembre 1999, n. 306.

nanze *extra ordinem* c.d. «di necessità», disciplinate in via generale dall'art. 38, comma 2, legge n. 142/1990, alla cui categoria appartiene certamente quella prevista dall'art. 12 in questione, sono provvedimenti che si riferiscono ad evenienze di carattere eccezionale, determinate da un fatto impreveduto, per le quali sarebbe impossibile l'utilizzazione dei normali mezzi predisposti dall'ordinamento. La loro adozione, quindi, è giustificata e legittimata dal verificarsi di una situazione sopravvenuta che presenti inoltre il detto carattere dell'eccezionalità – come un evento naturale straordinario (terremoto, inondazione, incendio, epidemia ecc.) – per cui s'impone di provvedere con «urgenza», incompatibile con i tempi connaturali alla rigorosa osservanza della normativa in materia, scanditi da tappe burocratiche tutt'altro che snelle.

La deroga alle disposizioni vigenti, però, proprio perché consegue ad una situazione eccezionale, non può permanere *sine die*, ma deve essere necessariamente limitata nel tempo, e cioè alla persistenza della menzionata situazione.

È evidente allora che non ricorrono le dette condizioni quando nulla si verifichi al di là dell'ordinaria fisiologica esigenza di smaltimento dei rifiuti, come nel caso in esame.

Pertanto, non può ritenersi adeguata a scriminare il comportamento dell'imputato-sindaco l'adozione da parte sua del provvedimento *ex art. 12*, con efficacia protratta per oltre un quinquennio, essendo palese manifestazione di uno sconfinamento dal potere *extra ordinem* riconosciuto dall'ordinamento all'Autorità comunale, e quindi illegittimo.

Sempre valutando il comportamento dell'imputato, che si è trincerato dietro la barriera dell'inesigibilità, la Corte distrettuale ha poi ritenuto di dover dimostrare – come si è accennato – che l'imputato non ha fatto tutto il possibile per rispettare la normativa sui rifiuti, avendo gestito la discarica abusiva con modalità e risultati, a dir poco, non encomiabili.

Queste considerazioni *ad adiuvandum* dei giudici di merito hanno indotto il ricorrente – pur senza dedurre la violazione dell'art. 521 c.p.p., ma sotto il profilo del vizio di motivazione – a denunciare, con la seconda doglianza, il difetto di correlazione tra i fatti contestatigli e quelli ritenuti in sentenza. (*Omissis*)

(1) LE ORDINANZE *EXTRA-ORDINEM* NELLA DISCIPLINA DEI RIFIUTI.

La sentenza in rassegna si occupa del reato previsto dall'art. 25, 2° comma, del d.p.r. n. 915/82, il quale punisce la realizzazione o la gestione di una discarica non autorizzata di rifiuti urbani e/o speciali con l'arresto sino a sei mesi e con l'ammenda da lire centomila a lire cinque milioni.

Il caso in esame vede coinvolto il sindaco del comune di Pianopoli che aveva gestito una discarica abusiva senza autorizzazione regionale.

La Corte, nell'occuparsi della questione, concentra la sua attenzione innanzi tutto sui rapporti tra il reato in esame e quello previsto dal recente d.lgs. n. 22/97. La Suprema Corte ricorda, a tal proposito, come la condotta sanzionata all'art. 25 d.p.r. 915/82, lungi dal non costituire più illecito penale, sia punita ancor più gravemente, essendo la pena base passata da un minimo di sei mesi ad un massimo di due anni di arresto (1).

Veniamo ora ad esaminare qual è il punto che ha costituito, per la S.C., il nodo da sciogliere onde decidere il ricorso in esame.

(1) A tale riguardo si veda Cass. Sez. III Pen. 30 gennaio 1991, n. 1033, Silla in *Leggi d'Italia, De Agostini Giuridica*. In proposito si ricorda anche la sentenza della Cass. Pen. n. 8098 del 15 luglio 1994, Bernardini, in *ivi*, 1995, C.D., la quale ha chiarito il principio per cui «in tema di smaltimento di rifiuti, non è compatibile il concetto di stoccaggio provvisorio con l'accumulo sistematico di rifiuti per un periodo di circa sette mesi...».

(2) Giurisprudenza pacifica e costante in tal senso: Cass. Sez. I Pen. 26 settembre 1984, n. 7493, La Monarca, in *De Agostini Giuridica, C.D.*; *idem*, Sez. VI, 22 novembre 1980, n. 12266, Crespi, *ivi*: «Il potere-dovere del giudice ordinario di verificare la legittimità dell'atto amministrativo trova il suo limite nella valutazione intrinseca del potere discrezionale riservato alla Pubblica Amministrazione. Il vizio logico-giuridico del provvedimento, pertanto, può tradursi in un vizio di legittimità – come tale pienamente sindacabile – solo nel caso in cui l'atto manchi del tutto di motivazione, ovvero nel caso in cui questa sia manifestamente aberrante per assoluto difetto di nesso tra presup-

Il punto focale per comprendere l'*excursus* logico seguito dalla Corte, che l'ha portata, in ultimo, a rigettare il ricorso del sindaco del comune di Pianopoli, è rappresentato dall'operatività delle ordinanze *extra ordinem*. È questo, infatti, il provvedimento che, a parere del ricorrente, avrebbe potuto giustificare la mancata richiesta dell'autorizzazione alla discarica.

Le ordinanze *extra ordinem* o di necessità, sono provvedimenti di carattere eccezionale, determinate da fatti impreveduti, per i quali sarebbe impossibile l'utilizzazione dei normali strumenti messi a disposizione dall'ordinamento. Esse sono espressione di un potere *extra ordinem* attribuito ad organi monocratici dell'esecutivo in virtù dell'art. 77, 2° comma della Costituzione. Il legislatore avrebbe, cioè, attribuito all'autorità amministrativa, sia pure in modo provvisorio, un potere derogatorio, volto a far fronte ai casi di urgente necessità, che non siano coperti da riserva di legge.

Delle ordinanze di necessità ed urgenza tutto è discusso: la natura, gli effetti, i criteri di riparto che attonano alla loro impugnativa, nonché il problema della sospensiva cautelare.

Per ciò che attiene alla natura si può dire che è contestata l'appartenenza delle ordinanze alle fonti normative, come è stato sostenuto in special modo nel passato.

In principio, in dottrina soprattutto, prevaleva la tesi normativa della loro natura. Tale opinione era dettata da una duplice considerazione. Anzitutto, da un elemento che può definirsi «storico», perché questo termine era utilizzato anche per utilizzare la categoria degli ordini. Era il caso, tanto per fare un esempio, di atti amministrativi generali quali i bandi militari. A questo dato si aggiunse, in epoca più recente, il contributo di quella parte della dottrina che ha posto in luce come le ordinanze posseggano i seguenti caratteri identificativi: l'idoneità ad innovare l'ordinamento giuridico; l'essere in grado di riferirsi ad un numero indeterminato di casi (e ciò in quanto le ordinanze sono astratte); e l'essere dirette verso una generalità di soggetti. Ed è proprio il fatto che esse debbono potersi adattare ad una necessità non identificabile *a priori*, che consente loro di poter derogare, anche se per un breve periodo, alla legislazione vigente in materia. Esse sono poi, per quanto detto, ricorribili in Cassazione per un'eventuale violazione di legge e possono essere conosciute dal giudice per il principio *iura novit curia* (2).

Tale tesi è, ad oggi, abbandonata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, le quali sono orientate per la natura formalmente e sostanzialmente amministrativa delle ordinanze. La natura di tali atti è stata oggetto anche di tre decisioni della Corte costituzionale (3), la quale ha concluso nel senso della natura generalmente amministrativa di tali atti (quando adottati in relazione a casi singoli) e solo eccezionalmente normativa (ove contengano precetti generali ed astratti). Anzi, l'ultima di queste sentenze ha confermato la tesi della natura amministrativa delle ordinanze, evidenziando come fosse irrilevante che tali ordinanze debbano possedere i caratteri della generalità e dell'astrattezza per poter essere ricondotte nell'alveo degli atti normativi. Quel che conta, ha sostenuto la Corte, è che esse possano modificare l'ordinamento giuridico.

posti di fatto e conclusione, così da porre in evidenza un abuso di potere discrezionale». In senso parzialmente difforme cfr. Cass. Sez. III Pen., 29 maggio 1992, n. 6537, Melone, in *ivi*, C.D., ove si restringe il potere di accertamento del giudice ordinario a quegli elementi essenziali: soggetto, volontà e contenuto la cui mancanza comporta nullità ed inesistenza giuridica dell'atto amministrativo, escludendolo quanto ai requisiti di legittimità. In specie parte della giurisprudenza (Cass. Sez. IV Pen., 27 giugno 1986, n. 6355, Anastasi, in *ivi*, C.D.), ritiene che «la sindacabilità non può comprendere il caso in cui la situazione giuridica soggettiva che si deduce lesa trovi la sua fonte in un atto della Pubblica Amministrazione», come si verificherebbe nel caso di specie all'attenzione della Suprema Corte, stante la natura e la funzione delle dette ordinanze provvedimentali e discrezionali, come tali fonti del ricorso a forme speciali di gestione dei rifiuti».

(3) Sent. n. 8/1956, in *Foro it.*, 1957/IV; n. 26/1961, *ivi*, 1958/VII; n. 4/1977, *ivi*, 1978/VII.

Va allora evidenziato, continua la Corte, che l'unica finalità di tali ordinanze consiste nel provvedere a fattispecie concrete, attività che è propria degli atti amministrativi.

Il graduale superamento della natura normativa delle ordinanze, a favore della qualificazione delle stesse come atti sostanzialmente e formalmente amministrativi, sebbene atipici, ha indotto sempre più la giurisprudenza a ridisegnare, con maggiore nettezza e chiarezza, i limiti della «forza» derogatoria di queste ordinanze nei confronti della norma di legge ordinaria (4).

In questo senso è stata riconosciuta anche una forza di resistenza delle ordinanze, sia nei confronti delle norme costituzionali, che nei confronti dei principi generali dell'ordinamento giuridico (5). Così pure è stata riconosciuta, alle ordinanze *extra ordinem*, forza derogatoria rispetto alle leggi di principio (6).

Detto questo, è ora possibile tracciare le caratteristiche proprie delle ordinanze di necessità ed urgenza così come si ricavano dalle elaborazioni di dottrina e giurisprudenza:

1) hanno efficacia limitata nel tempo; 2) debbono possedere un'adeguata motivazione; 3) devono essere convenientemente pubblicate ove le stesse non siano indirizzate a soggetti individuati; 4) devono, in via generale, come già visto, essere conformi ai principi generali dell'ordinamento, ed in particolare, ai principi costituzionali; 5) non sono operanti in materie coperte da riserva assoluta di legge.

Appare dunque chiaro che la linea di difesa seguita dal sindaco circa la pretesa «inesigibilità» di un diverso comportamento che lo stesso avrebbe potuto tenere circa la discarica, sembra incongruo alla luce delle caratteristiche che si sono evidenziate in tema di discarica. È ben vero infatti che lo stesso aveva inoltrato richiesta di autorizzazione già da un lungo periodo di tempo. Tuttavia, l'ordinanza di necessità dallo stesso emanata per garantire comunque la discarica dei rifiuti, non può connotarsi con limiti diversi da quelli che sono stati appena evidenziati. Per questi ultimi, infatti, non è possibile adattare un'ordinanza di necessità che, per sua natura, è un provvedimento temporaneo, per costituire una discarica che invece si presenta con le caratteristiche della definitività.

Al sindaco non è stata data nemmeno la possibilità di trincerarsi dietro i colpevoli ritardi della Regione Calabria per giustificare il proprio atteggiamento omissivo (7). La Corte ha esattamente ricordato, infatti, come l'inerzia della Regione nel rilasciare la prescritta autorizzazione non possa giustificare il fatto che la discarica abusiva fosse stata impiantata da almeno cinque anni.

Tullio Pirone

(4) A.M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, vol. 1°, XV, ed. 1989, Napoli, 75; diversamente, ossia nel senso che tali ordinanze rispettano il principio di legalità e l'ordine di competenze costituzionali, ma costituendo eccezione alla regola della tipicità cioè «creando provvedimenti atipici» sono «necessariamente derogatorie delle norme» cfr. Corte cost. 3 aprile 1987, n. 100, in *Giur. Cost.*, 1987, vol. 3, p. 128.

(5) Si veda a tal proposito Cons. Stato, Sez. IV, 1° giugno 1994, n. 467, in *Foro it.*, 1994, III, p. 228.

(6) Si veda Corte dei Conti, sez. contr., 15 giugno 1993, n. 98, in *Foro it.*, 1993, IV, p. 298.

(7) Per un obbligo anche da parte dei Comuni di richiedere l'autorizzazione ad aprire una discarica, vedi Cass. Sez. III Pen., 4 dicembre 1987, n. 12251, Fari-nucci, in *Leggi d'Italia, De Agostini Giuridica, C.D.*; in senso difforme Cass. Sez. III Pen., 15 dicembre 1987, n. 12749, Marchionni, *ivi*. Ma anche sent. Pretore di Cosenza del 17 marzo 1989, in *Foro it.*, 1990, II, p. 330, nella quale si assume come la Corte si fosse pronunciata due volte affermando tesi interpretative in contrasto, e riconoscendo pari dignità logico-giuridica alle due tesi, ha ritenuto di poter applicare quella più favorevole all'imputato. Per la soluzione del contrasto e per quella che è la posizione assunta dalla Cassazione nel caso di specie, si riporta la sentenza delle Sezioni Unite n. 6169 del 21 aprile 1989: «La normativa vigente, ponendo la condizione del provvedimento autorizzatorio da parte della Regione per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'installazione e gestione dei relativi impianti (trattamento, stoccaggio, discarica), non prevede deroghe o situazioni particolari di possibile esenzione a favore dei soggetti pubblici o privati. Pertanto l'autorizzazione regionale per la gestione di discariche è necessaria anche per il Sindaco di un comune, pur se obbligato allo smaltimento dei rifiuti», in *Foro it.*, 1990, IV, 347.

Corte d'app. Napoli, Sez. spec. agr. - 1-7-1999, n. 1644 - Mancini, pres.; Canale, est. - Calvano (avv. Sarcina) c. Fulcoli (avv. Piccolo).

Contratti agrari - Affitto a coltivatore diretto - Tempestiva comunicazione disdetta ex art. 4 legge 203/1982 - Regolare attivazione del tentativo obbligatorio di conciliazione - Prolungata accettazione del pagamento successivo dei canoni - Effetti - Comportamento concludente per la rinnovazione - Fattispecie. (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 4)

Una volta avvenuta la comunicazione della disdetta in osservanza della norma di cui all'art. 4 l. 3 maggio 1982, n. 203, può essere considerata quale manifestazione di volontà del concedente di prosecuzione e di rinnovazione del rapporto, la circostanza di percepire i canoni di affitto, successivamente alla scadenza legale del rapporto ed anche dopo l'infruttuosa attivazione dell'obbligatorio tentativo di conciliazione, dovendosi reputare che questi emolumenti non siano corrisposti ed accettati in una situazione di perdurante occupazione del fondo da parte del concessionario, quanto di tacita rinnovazione del rapporto agrario, sia pure se preventivamente disdettato (1).

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso depositato il 24 maggio 1997 Fulcoli Pietro e Fulcoli Maria Laura, assumendo che erano comproprietari del fondo rustico sito in agro di Gesualdo alla contrada Fontanelle, in catasto partita 5916 foglio 7 part.lla 50 di are 22.24, 51 di are 51.10, 52 di ettari 1.10.50 e 53

(1) La Corte d'appello, colla rilevante decisione in annotazione, ha statuito che in tema di contratto di affitto a tempo determinato, con la permanenza dell'affittuario nel godimento del fondo oltre la scadenza del termine contrattuale e l'accettazione dei canoni relativi al periodo successivo da parte del concedente senza alcuna manifestazione di una contraria volontà mediante intimazione di disdetta o citazione per il rilascio, si ha rinnovazione tacita del contratto a tempo indeterminato: in tal senso, Cass. 10 novembre 1979, n. 5815, in *Giur. agr. it.*, 1980, 680. In termini sostanzialmente identici, Trib. Savona 2 marzo 1995, in questa Riv., 1995, 368, con nota problematica di MASINI S., *Comunicazione della disdetta e comportamento concludente delle parti ai fini della rinnovazione del contratto*, ha asserito che il concedente, nell'ipotesi in cui il concessionario occupi il fondo rustico, nel perdurare della procedura di risoluzione per scadenza naturale del contratto, ha diritto ad accettare il pagamento dei canoni, senza che ciò stia a significare una sorta di comportamento concludente circa la rinnovazione del rapporto stesso. Il Tribunale, in quell'evenienza, ha esattamente rilevato come per aversi un comportamento valutabile quale manifestazione della volontà di proseguire il rapporto occorra che il comportamento posto in essere dimostri in maniera incontrovertibile detta volontà: la quale, invece, andava nel senso di una rapida soluzione della vicenda, a fronte, tuttavia, di una deprimente realtà processuale italiana, nella quale una procedura di sfratto può durare anche molti anni.

Nel caso in esame, al contrario, il concedente, quantunque avesse tempestivamente comunicato l'intenzione di disdire il rapporto, nonché attivato (ovviamente infruttuosamente) la procedura di tentativo obbligatorio di conciliazione, ha aspettato ben cinque anni, prima di adire le competenti autorità giurisdizionali, continuando, nel frattempo, ad incassare il pagamento dei canoni di affitto. Condotta quest'ultima che giustamente il giudice di seconde cure, ha valutato e considerato in termini di volontà, sia pure tacita, di rinnovazione del contratto di affitto. Soluzione quest'ultima che rispetta e riconosce quella che è la *ratio* della disposizione in esame: salvaguardare e valorizzare il lavoro qualificato in agricoltura. (I.C.)

di are 11.51, condotto in affitto da Calvano Carmine, che tale contratto era stato stipulato in epoca anteriore al 1939-40 dai rispettivi danti causa degli attuali istanti e del predetto Calvano, che il contratto ex art. 2 legge 203/82 era scaduto alla fine della trascorsa annata agraria 1992, che essi avevano intimato disdetta con racc. del 18 ottobre 1991 per la suindicata data senza sortire effetto, che vano era risultato pure il tentativo di conciliazione esperito dinanzi all'IPA l'11 dicembre 1992, chiedevano che il Tribunale di S. Angelo dei Lombardi - Sezione specializzata agraria - dichiarasse il contratto scaduto il 10 novembre 1992 ed ordinasse il rilascio immediato del fondo con vittoria di spese ed onorari. Costituitosi il Calvano deduceva che, avendo i Fulcoli continuato a percepire i canoni di affitto anche successivamente alla comunicazione della disdetta ed alla comparizione delle parti dinanzi all'IPA, avevano manifestato la volontà di iniziare un nuovo rapporto agrario anche con Calvano Antonia, figlia del componente Carmine, che ella, infatti, dal 1992 coltivava il fondo corrispondendo ai proprietari i canoni di affitto, che, infatti, i ricorrenti avevano inviato ad entrambi gli affittuari la lettera racc. del 3 maggio 1996, che egli, comunque, aveva apportato al fondo, con il consenso dei proprietari, dei miglioramenti, quali spietramento, messa a dimora di alcune piante e riparazione della vasca di raccolta delle acque. Chiedeva, dunque, il rigetto della domanda ed in via riconvenzionale la condanna dei Fulcoli al pagamento dell'indennità per i miglioramenti eseguiti, il tutto con il favore delle spese.

Fissata nuova udienza di discussione ex art. 418 c.p.c., replicavano i Fulcoli che essi non avevano mai iniziato un nuovo rapporto con la figlia dell'affittuario, che i canoni erano stati sempre corrisposti da Calvano Carmine, anche se, talvolta, materialmente consegnati dalla figlia, che costei non aveva mai manifestato, nemmeno tacitamente, la volontà di iniziare un nuovo rapporto né tanto meno di subentrare nel vecchio contratto facente capo al padre, non avendone nemmeno i requisiti giacché pensionata, che essi non avevano mai sottoscritto la lettera del 3 maggio 1996, di cui disconoscevano la firma, che la domanda riconvenzionale andava rigettata perché infondata.

All'udienza di discussione del 5 febbraio 1998 Fulcoli Pietro, comparso di persona, disconosceva la firma apposta in calce alla lettera racc. del 3 maggio 1996, ed il procuratore del resistente dichiarava di volersene avvalere, depositando l'originale della suddetta missiva, nonché la busta che la conteneva.

Il Tribunale di S. Angelo dei Lombardi - Sezione specializzata agraria - con sentenza del 5-11 febbraio 1998 dichiarava cessato il contratto di affitto tra le parti al 10 novembre 1992, ordinava al Calvano il rilascio del fondo entro il 10 novembre 1998 e dichiarava inammissibile la domanda riconvenzionale perché non era stato richiesto lo spostamento dell'udienza ex art. 418 c.p.c.

Osservavano, in particolare, che non poteva attribuirsi volontà novativa del contratto di affitto al semplice percepimento dei canoni oltre la sua scadenza o dall'invio di un'ulteriore disdetta all'indirizzo anche della figlia del resistente. I ricorrenti avevano tenuto un comportamento del tutto incompatibile inviando tempestiva disdetta e proponendo azione giudiziale per la dichiarazione di cassazione del contratto con una volontà novativa del rapporto. La stessa raccomandata prodotta dal resistente, costituendo un'ulteriore disdetta del contratto, è incompatibile con la volontà di proseguire il rapporto contrattuale.

Avverso detta decisione proponeva appello il Calvano con ricorso del 19 marzo 1998 deducendo che, diversamente da quanto ritenuto dal Tribunale, 1) il contraddittorio andava esteso anche a Calvano Antonia, nei confronti della quale il Fulcoli con la lettera del 3 maggio 1996 aveva manifestato la volontà di disdire il contratto, riconoscendola quale coaffittuaria, 2) il contratto si era tacitamente rinnovato in quanto la disdetta non era stata firmata dai Fulcoli ma da un professionista, 3) il contratto si era rinnovato anche perché i Fulcoli, nonostante che esso fosse scaduto nel 1992, avevano continuato a percepire il canone, laddove avrebbero avuto diritto al risarcimento del danno, ed avevano consentito al Calvano di coltivare il fondo, addirittura estendendo la qualità di affittuaria anche ad Antonia, come si evinceva dalla menzionata lettera di disdetta del 3 maggio 1996, 4) contestualmente alla proposizione della domanda riconvenzionale egli aveva richiesto ed ottenuto la fissazione di una nuova udienza di discussione.

Chiedeva, dunque, il rigetto della domanda, ed in subordine la verifica dell'autenticità della sottoscrizione della lettera del 3 maggio 1996 o l'ammissione dei mezzi di prova richiesti già in primo grado circa la domanda all'indennità per miglioramenti, con conseguente suo accoglimento, il tutto per il favore delle spese del doppio grado.

Si costituivano i Fulcoli chiedendo il rigetto del gravame con il favore delle spese.

All'udienza del 4 novembre 1998 la Corte ammetteva l'appellante alla prova per testi articolata in primo grado sull'esistenza dei miglioramenti e l'appellato alla prova contraria.

Revocata all'udienza del 17 marzo 1999 la suddetta ordinanza, in data 2 giugno 1999 la causa era decisa come da separato dispositivo ivi letto.

DIRITTO. - Quanto all'eccepita inefficacia della disdetta dedotta con il secondo motivo di gravame, che va esaminata innanzi tutto per la sua natura preliminare, va detto che essa va dichiarata inammissibile in quanto sollevata per la prima volta in sede di appello.

Fondato è il terzo motivo di appello quanto alla eccepita rinnovazione del contratto per aver tenuto i Fulcoli un comportamento incompatibile con la volontà di disdire il contratto stesso.

In riferimento all'art. 1597 c.c. contenuto nelle disposizioni generali sulle locazioni, la Corte di cassazione ha più volte affermato che, qualora sia stato intimato lo sfratto, il pagamento, l'accettazione dei canoni ed il ritardo con il quale sia stata promossa l'azione esecutiva di rilascio non sono di per sé sufficienti a far desumere la rinnovazione tacita del contratto di locazione, occorrendo che tali fatti siano qualificati da altri elementi idonei a far desumere in modo univoco la sopravvenienza di un accordo tra le parti in tale senso.

Ritiene, tuttavia, questo giudice che in materia di affitto di fondi rustici, dalla legislazione speciale al comportamento inerte del locatore, è attribuito il significato di tolleranza o consenso in presenza di situazioni di fatto o comportamenti, comunque, ricollegabili all'affittuario.

Ed infatti, è stato affermato quanto all'art. 5 della legge 203/82 che il reiterato comportamento di tolleranza del locatore di fronte all'inadempimento dell'affittuario, protrattosi nel tempo, consente di ritenere che egli ha attribuito all'inadempimento una non rilevante importanza (Cass. Sez. III, 8 agosto 1997, n. 7356).

L'art. 21, poi, testualmente dispone la decadenza dal diritto del locatore a far valere la nullità del subaffitto o della subconcessione se non lo abbia esercitato nel termine di quattro mesi dalla data in cui ne è venuto a conoscenza.

La ragione di tali principi interpretativi e normativi va ricercata nella esigenza della certezza del rapporto agrario per la tutela del lavoratore effettivo della terra.

La libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione è, infatti, attribuita all'affittuario dall'art. 10 legge 11/71, prima, e dall'art. 16 legge 203/82, attualmente, con il solo limite del rispetto dell'originario mutamento culturale.

Il rilascio del fondo solo al termine dell'annata agraria nel corso della quale è intervenuta la sentenza esecutiva ex art. 47 legge citata, conferma la tutela dell'organizzazione del ciclo produttivo intrapresa dall'affittuario.

Cosicché, l'interpretazione del comportamento delle parti per la peculiarità del contratto agrario non può prescindere dai criteri suenunciati.

Nel caso di specie, l'assenza da parte dei Fulcoli di una manifestazione contraria alla protrazione della permanenza dell'affittuario nel godimento del fondo rustico per il lungo tempo intercorso tra la data dell'intimazione della disdetta (18 ottobre 1991) o al più tardi tra la data dell'incontro all'IPA (11 dicembre 1992) ed il momento del deposito del ricorso introduttivo del giudizio (24 marzo 1997), e l'accettazione da parte del concedente dei canoni anche per il periodo successivo alla scadenza del novembre 1982, per la quale essi avevano richiesto il rilascio, costituiscono comportamenti taciti della volontà delle parti di rinnovare il contratto. (*Omissis*)

*

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Contratti agrari - Colonia - Conversione dei contratti associativi - Durata dei contratti non convertiti - Prosecuzione di fatto del rapporto - Rinnovazione tacita - Esclusione. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 4, 25, 34, 45, 58)

Cass. Sez. III Civ. - 21-1-2000, n. 683 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Simoni (avv. Merlini) c. Voltan ed altri (avv. Ronfini). (Conferma App. Venezia 17 maggio 1996)

La prosecuzione di fatto del rapporto di mezzadria, al termine della durata stabilita dall'art. 34, l. 3 maggio 1982, n. 203, non determina il venir meno del diritto del concedente di chiedere la declaratoria di avvenuta cessazione del contratto perché l'art. 45 della legge esclude la possibilità di una tacita rinnovazione - tant'è che non è imposta alcuna disdetta - in quanto risolvendosi nell'instaurazione di un nuovo rapporto contrattuale in contrasto con il divieto di nuovi contratti associativi (1).

(1) Sul punto non si rinvergono precedenti specifici. Sulla non necessità della disdetta per i contratti associativi non convertiti, cfr.: Cass. 25 febbraio 1998, n. 2038, in questa Riv., 1998, 285; App. Catania 10 giugno 1992, n. 389, *ivi*, 1993, 420, con nota di MORGI A.; Trib. Teramo 19 giugno 1992, *ivi*, 1993, 553, con nota di CALABRESE D., *Durata del contratto associativo non convertito e non necessità della disdetta.*

*

Produzione, commercio, consumo - Vendita di sementi all'imprenditore agricolo - Controlli sulla produzione ed immissione in commercio delle sementi ex lege 1096/1971 - Incidenza sulla validità del contratto - Esclusione. (C.c., artt. 1346, 1470; l. 25 novembre 1971, n. 1096)

Cass. Sez. II Civ. - 15-1-2000, n. 409 - Volpe, pres.; Mazziotti Di Celso, est.; Golia, P.M. (conf.) - Cerealtoscana S.p.A. (avv. Sparnacci) c. A.P.S.O.V. soc. coop. a r.l. (avv. Traversa). (Conferma App. Milano 1° luglio 1997)

Qualora la norma non preveda espressamente l'incomerciabilità dell'oggetto del contratto non può ritenersi la nullità della compravendita sotto il profilo della illiceità dell'oggetto, in quanto oggetto della compravendita è il trasferimento della proprietà della cosa la quale in sé non è suscettibile di valutazione in termini di illiceità. Pertanto le disposizioni della l. 25 novembre 1971, n. 1096 in tema di controlli sulla protezione e l'immissione in commercio delle sementi, non incidono sulla validità del contratto con il quale tali sementi sono vendute (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 29 agosto 1992, n. 9985, in questa Riv., 1993, 548.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebita percezione - Azione dell'AIMA di ripetizione - Maggior danno da svalutazione - Prova presuntiva - Dell'utilizzabilità dell'importo del credito in impieghi antinflattivi - Inammissibilità. (C.c., art. 1224, comma 2; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 3, comma 7)

Cass. Sez. I Civ. - 11-1-2000, n. 197 - Senofonte, pres.; Macioce, est.; Raimondi, P.M. (parz. diff.) - Lucarella (avv. Savito) c.

AIMA (Avv. gen. Stato). (Cassa e decide nel merito App. Lecce 21 luglio 1997)

Nell'azione di ripetizione di aiuti comunitari a carico del FEOGA, indebitamente percepiti, l'AIMA non può avvalersi della presunzione di utilizzabilità dell'importo del credito in impieghi antinflattivi, ai fini della prova del maggior danno da svalutazione, in base all'art. 1224, secondo comma, c.c.; infatti, in virtù dell'art. 3, settimo comma della l. 23 dicembre 1986, n. 898, in materia di aiuti comunitari al settore agricolo, è precluso il reimpiego della somma restituita, che va dall'AIMA versata «... all'entrata del Ministero del Tesoro ...» per la rimessa all'Organismo comunitario (1).

(1) Sul punto non si rinvergono precedenti specifici.

*

Contratti agrari - Conversione dei contratti associativi in affitto - Natura giuridica - Novazione dell'originario rapporto - Esclusione - Mera modificazione contrattuale. (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 34 e 42)

Cass. Sez. III Civ. - 12-1-2000, n. 245 - Grossi, pres.; Calabrese, est.; Golia, P.M. (conf.) - Fredducci ed altro (avv. Messina e Paoletti) c. Montesi ed altro (avv. Stolfi). (Conferma App. Firenze 11 marzo 1996)

La conversione in affitto dei contratti associativi stipulati antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 203 del 1982, operando indipendentemente dalla volontà del concedente, non integra gli estremi della novazione oggettiva di cui all'art. 1230 c.c. (con conseguente sostituzione di un nuovo rapporto a quello preesistente), bensì quelli della mera modificazione dell'originaria fattispecie negoziale (mezzadria, colonia e quant'altro), innestandosi automaticamente il rapporto convertito su quello sino ad allora esistente (tanto che il contratto di affitto generatosi per effetto del disposto di cui all'art. 25 della legge citata, non può sorgere, tra le stesse parti, ed in relazione allo stesso fondo, se non risulti già, in vita ed «in corso», al momento dell'entrata in vigore della legge, il precedente contratto associativo), e mancando, nella specie, ogni traccia dell'(indispensabile) animus novandi - inteso come comune intento delle parti di sostituire ad un'obbligazione originaria un'obbligazione nuova - e dell'aliquid novi, risultando del tutto identico l'oggetto contrattuale, e cioè il medesimo fondo rustico (1).

(1) In senso conforme cfr. Cass. 2 agosto 1997, n. 7174, in questa Riv., 1998, 27, con nota di CIMATTI L., *La Cassazione riconferma che la conversione in affitto non è novazione*; Cass. 28 novembre 1994, n. 10130, *ivi*, 1995, 153, con nota di CANFORA I., *Le Sezioni unite sulla qualificazione giuridica della conversione dei contratti associativi. Contra cfr. Cass. 9 maggio 1994, n. 4486, in questa Riv., 1994, 406, con nota di MANDRICI P., Sulla novazione oggettiva del contratto associativo convertito in affitto*; Cass. 27 ottobre 1992, n. 11697, in *Giur. it.*, 1994, 1987, con nota di ROMAGNOLI L., *Sulla «novità» del contratto di affitto costituito in virtù di «conversione».*

*

Usi civici - Commissari regionali - Commissario regionale e giudice ordinario - Controversie sull'accertamento dell'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, la qualità demaniale del suolo o il recupero dei

terreni - Giurisdizione del commissario regionale. (L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29)

Cass. Sez. Un. Civ. - 15-10-1999, n. 720 - Favara, pres.; Corona, est.; Morozzo della Rocca, P.M. (conf.) - Com. Pizzoferrato (avv. Bove) c. Lampor s.p.a. (Regola giurisdizione, App. Roma 28 ottobre 1997)

Nella giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici rientrano le controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, della qualità demaniale del suolo, nonché quelle concernenti la rivendica, intesa come attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria allorché debba procedersi tra i titolari all'accertamento con efficacia di giudicato delle rispettive posizioni di diritto soggettivo (1).

(1) Sull'accertamento dell'esistenza di un diritto di uso civico, v. in senso conforme Cass. Sez. Un. 14 giugno 1995, n. 6689, in questa Riv. (M), 1996, 338; Cass. Sez. Un. 17 maggio 1993, n. 5594, *ivi*, 1994, 157, con nota di A. GERMANO, *Sulla giurisdizione dei Commissari agli usi civici*.

*

Usi civici - Commissari regionali - Competenza - Concessione in affitto, da parte di un Comune, di un terreno soggetto ad uso civico - Controversia sulla legittimità - Alla luce di una disposizione regolamentare comunale emanata ai sensi dell'art. 42, della legge n. 332 del 1928 - Giurisdizione del Commissario regionale - Sussistenza - Giurisdizione dell'Autorità giudiziaria amministrativa - Esclusione - Fondamento. (L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29)

Cass. Sez. Un. Civ. - 23-3-1999, n. 181 - Grossi, pres.; Cristarella Orestano, est.; Nardi, P.M. (conf.) - Cherubini (avv. Lopardi) c. Comune di Ofena (avv. Ludovici). (Regola giurisdizione)

Lo stabilire se la concessione in affitto, da parte di un Comune, di un suolo oggetto di uso civico di pascolo, debba ritenersi consentito in base alle disposizioni regolamentari emanate dallo stesso Comune ai sensi dell'art. 42 della legge n. 332 del 1928, rappresenta una questione sulla quale la competenza a pronunciarsi appartiene al Commissario regionale per il riordinamento degli usi civici, e non al giudice amministrativo, dovendo senz'altro escludersi che il regolamento emanato dal Comune per disciplinare il godimento dei pascoli montani abbia potuto produrre una degradazione del diritto di uso civico a semplice interesse legittimo (1).

(1) Non si rinvengono precedenti specifici. Sul tema della concessione in affitto di terreni soggetti ad uso civico in generale, cfr.: Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397, in questa Riv., 1998, 59; Cass. 9 ottobre 1996, n. 8823, *ivi*, 1998, 59; Cass. 5 maggio 1993, n. 5187, *ivi*, 1994, 419. In tema di giurisdizione, v. GERMANO A., *Sulla giurisdizione dei Commissari agli usi civici*, *ivi*, 1994, 160.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Indebito conseguimento mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo - Rilevanza - Esclusione. (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 3; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 2)

Cass. Sez. III Civ. - 27-8-1999, n. 8991 - Grossi, pres.; Lupo, est.; Maccarone, P.M. (conf.) - Borella (avv. Lais ed altro) c. Uff.

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 3/2000

Repressione Frodi Modena (Avv. Gen Stato). (Conferma Pret. Parma 5 novembre 1997)

La richiesta di aiuti comunitari avanzata sulla base di dati affermati dall'istante sotto la propria responsabilità presuppone che sia stata previamente controllata la rispondenza alla realtà dei dati comunicati. Pertanto, colui che consegue il beneficio comunitario riservato ai terreni seminativi, affermando, contrariamente alla realtà, la sussistenza in concreto di tale carattere nel terreno di cui si tratta, è passibile della sanzione amministrativa di cui all'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898, concretizzando la sua falsa affermazione di per sé l'elemento psicologico della colpa, richiesto dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981, ed a nulla rilevando l'errore di fatto intervenuto sulle reali caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo delle stesse (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 9 dicembre 1998, n. 12397, in questa Riv., 1999, 473; Cass. 16 maggio 1998, n. 4927, *ivi* (M), 1999, 252; Cass. 6 maggio 1998, n. 4549, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 994; Cass. 23 dicembre 1997, n. 13011, *ivi*, 1997, 2431; Cass. 6 dicembre 1996, n. 10893, in *Giur. it.*, 1997, 1323, con nota di PEILA I.; Cass. 2 febbraio 1996, n. 911, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 142; Cass. 21 febbraio 1995, n. 1873, *ivi*, 1995, 392; Cass. 4 luglio 1992, n. 8180, in *Giur. it.*, 1993, 1971.

*

Previdenza sociale - Servizio per i contributi agricoli unificati - Elenchi - Lavoratrice agricola - Azione contro l'Inps per conseguire l'indennità di maternità - Contestazione da parte dell'Istituto della legittimità dell'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli - Ammissibilità ai fini della disapplicazione - Litisconsorzio necessario dello Scau - Esclusione - Prova dell'insussistenza del rapporto di lavoro - Onere a carico dell'Inps. (C.c., art. 2697; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 5; r.d.l. 24 settembre 1940, n. 1949; l. 30 dicembre 1971, n. 1204)

Cass. Sez. Lav. - 24-6-1999, n. 6491 - Lanni, pres.; Castiglione, est.; Fedeli, P.M. (parz. diff.) - INPS (avv. Gigante ed altri) c. Turiano (avv. Cabibbo). (Conferma Trib. Messina 13 ottobre 1995)

Nel giudizio promosso da lavoratrice, iscritta negli elenchi nominativi dei braccianti agricoli tenuti dallo Scau (Servizio contributi agricoli unificati), contro l'Inps per far valere il suo diritto all'indennità di maternità, l'Istituto assicuratore può far valere, ai fini della sua disapplicazione, l'illegittimità dell'atto relativo all'iscrizione della lavoratrice negli elenchi suindicati, dovuta all'insussistenza del rapporto di lavoro subordinato alla base dell'iscrizione, senza che sia necessario integrare il contraddittorio nei confronti dello Scau, ma ha l'onere di provare l'assente inesistenza del rapporto di lavoro subordinato (1).

(1) In termini sostanzialmente conformi, v. Cass. 13 gennaio 1997, n. 266, in *Foro it.*, Mass., 1997. Secondo Cass. 16 maggio 1998, n. 4936 (in *Giust. civ.*, Mass., 1998), compete all'Inps di dimostrare o l'avvenuta cancellazione della lavoratrice dagli elenchi o che, sulla base di accertamenti ispettivi, la prestazione lavorativa denunciata era in realtà inesistente. In senso radicalmente difforme Cass. 19 marzo 1999, n. 2543, (in questa Riv., 2000, 117, con nota di GATTA) secondo la quale presupposto indispensabile per l'instaurazione del rapporto assicurativo, in materia di assicurazione di malattia per gli operai agricoli a tempo determinato - ed anche per il godimento delle prestazioni di maternità da parte delle braccianti agricole - è lo svolgimento di un'attività lavorativa subordinata per almeno cinquantuno giornate nell'anno di riferimento, la cui prova, unitamente a quella di tutti gli altri requisiti costitutivi richiesti dalla legge per il riconoscimento del diritto alle relative prestazioni previdenziali, deve essere fornita dall'interessato, secondo la regola generale dell'art. 2697, primo comma, c.c.; ciò in quanto l'eccezione dell'Inps relativa al difetto di titolarità del rapporto fatto valere in giudizio o al numero delle giornate che si assumono lavorate nell'anno costituisce un'eccezione in senso improprio o, per meglio dire, una mera difesa volta a contrastare la fondatezza della domanda che, come tale, può essere proposta per la prima volta anche in appello, operando la preclusione di cui all'art. 437, secondo comma, c.p.c. soltanto per le eccezioni in senso stretto e cioè quelle riservate al potere dispositivo delle parti.

Va segnalato che lo Scau è stato soppresso ad opera dell'art. 19 l. 23 dicembre 1994, n. 724 a decorrere dal 1° luglio 1995 e che le relative funzioni sono state devolute all'Inps per effetto dell'art. 9 *sexies* l. 28 novembre 1996, n. 608.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Bellezze naturali - Zone sottoposte a vincolo - Interventi in assenza di autorizzazione - Sufficienza ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 sexies della legge n. 431 del 1985 - Esclusione - Idoneità degli stessi ad incidere sull'originario assetto dei luoghi - Necessità - Sussistenza. (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1; d.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1)

Cass. Sez. III Pen. - 26-4-1999, n. 5304 - Pioletti, pres.; De Maio, est.; P.M. (conf.) - P.G. in proc. Zotti, imp. (*Dichiara inammissibile Pret. Venezia 15 aprile 1997*)

Ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 1 sexies della l. 8 agosto 1985, n. 431 è necessario non solo che si verificano interventi non autorizzati su zone vincolate ma che gli stessi siano idonei ad incidere negativamente sull'originario assetto dei luoghi sottoposti a protezione. Ne consegue che sono inscrivibili nella sfera dell'irrelevanza penale tutti gli interventi che non pongono neppure astrattamente in pericolo il paesaggio (1).

(1) Giurisprudenza costante. In senso conforme cfr. Cass. Sez. III, 5 maggio 1992, n. 6898, Ferrero, in *Mass. dec. pen.*, 1992, 190.786.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Reato di cui all'art. 21, terzo comma, legge 319 del 1976 - Superamento dei limiti di accettabilità - Configurabilità: sia con riferimento alle tabelle allegate alla legge sia alle prescrizioni aggiuntive della P.A. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21)

Cass. Sez. III Pen. - 5-3-1999, n. 2929 - Acquarone, pres.; Salvago, est.; P.M. (conf.) - Mori, imp. (*Conf. Pret. S. Miniato 6 febbraio 1998*)

Il reato di cui all'art. 21, terzo comma, l. 10 maggio 1976, n. 319, consistente nel superamento dei limiti di accettabilità, è integrato non solo quando lo scarico del ciclo produttivo oltrepassa i limiti di accettabilità fissati dalle tabelle allegate alla legge, ma anche quando contrasta con le prescrizioni supplementari più restrittive contenute nel provvedimento di autorizzazione o in altri provvedimenti, specifici e motivati, adottati dalla pubblica amministrazione (1).

(1) Esattamente in termini Cass. Sez. III, 17 febbraio 1988, n. 330, Dremmo, in *Mass. dec. pen.*, 1988, 178.229.

*

Bellezze naturali - Interventi senza autorizzazione su beni tutelati in violazione dell'art. 7 legge 1497 del 1939 - Sanzioni di cui all'art. 1 sexies legge 431 del 1985 - Applicabilità - Sussistenza - Ragione. (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1; l. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 7)

Cass. Sez. III Pen. - 31-3-1999, n. 4136 - Pioletti, pres.; Mannino, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Manganello, imp. (*Dichiara inammissibile App. Firenze 29 giugno 1999*)

In tema di protezione delle bellezze naturali, l'art. 1 del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431, ha operato estendendo formalmente ai territori ed alle

aree in esso indicate, con riferimento all'art. 82 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, il vincolo paesaggistico previsto dalla l. 29 giugno 1939, n. 1497, così coordinando in un sistema unitario, benché oggettivamente diverso, i vincoli specifici posti originariamente dalla legge 1497 del 1939 con quelli di zona da esso introdotti. Di qui la conseguenza che le sanzioni previste dall'art. 1 sexies sono applicabili anche alle condotte illecite consistenti nell'esecuzione senza autorizzazione di interventi su beni tutelati in violazione dell'art. 7 legge 1497, in quanto il richiamo alla violazione delle disposizioni di cui al presente decreto, contenuto nella norma suddetta, comprende anche l'art. 1, il quale richiede l'autorizzazione prevista dall'art. 7 legge 1497 per qualsiasi opera realizzata in zona sottoposta a ogni specie di vincolo paesaggistico (1).

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III, 12 luglio 1995, n. 9879, D'Emilio, in *Mass. dec. pen.*, 1996, n. 202.883.

*

Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reati di cui all'art. 24 d.p.r. 203 del 1988 - Permanenza fino al rilascio della autorizzazione - Sussistenza. (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 24)

Cass. Sez. III Pen. - 15-2-1999, n. 1918 - Tonini, pres.; Grillo, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Busetto, imp. (*Conf. Pret. Brescia 25 febbraio 1998*)

In tema di impianti industriali originanti nell'atmosfera senza l'autorizzazione regionale, ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 2034, nell'ipotesi di costruzione di impianti nuovi di cui all'art. 24, la permanenza del reato dura fino al rilascio della prevista autorizzazione (1).

(1) Giurisprudenza consolidata. Ad esempio, si veda Cass. Sez. III, 14 marzo 1995, n. 8324, Cascone, in *Mass. dec. pen.*, 1995, 202.483.

*

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Esposizione di dati e notizie false - Frode - Reato ex legge 898 del 1986 - Carattere sussidiario. (C.p., art. 640, comma 2; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 2)

Cass. Sez. VI Pen. - 28-9-1999, n. 11076 - D'Asaro, pres.; Scelfo, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Gatto, ric. (*Annulla in parte senza rinvio App. Lecce, 26 febbraio 1998*)

Il reato di cui all'art. 2 della legge n. 898, con il quale si punisce la esposizione di dati e notizie falsi per l'indebito conseguimento di contributi erogati della C.E.E., non comprende ogni condotta riconducibile alla fattispecie del delitto di truffa che può ipotizzarsi quando l'agente non si limita a indicare dati o notizie falsi, ma fa, anche, ricorso ad ulteriori artifici, attraverso la formazione e l'utilizzazione di false bollette di accompagnamento e fatture che attengono ad operazioni commerciali inesistenti (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. I Civ. 23 febbraio 1998, n. 1933, in questa Rivista, 1999, 555 e segg., con nota di VILLIRILLI, *Frodi comunitarie: concorso formale fra illeciti eterogenei*.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del regolamento (CEE) n. 1859/82 relativo alla scelta della aziende contabili al fine della constatazione dei redditi nelle aziende agricole. *Reg. Commissione 4 febbraio 2000, n. 285/2000.* (G.U.C.E. 5 febbraio 2000, n. L 31)

Modifica del regolamento (CE) n. 2367/1999 che prevede l'apertura, per la campagna 1999/2000, della distillazione preventiva di cui all'articolo 38 del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio. *Reg. Commissione 4 febbraio 2000, n. 286/2000.* (G.U.C.E. 5 febbraio 2000, n. L 31)

Modifica del regolamento (CE) n. 1238/95 recante norme d'esecuzione del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio riguardo alle tasse da pagarsi all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali. *Reg. Commissione 11 febbraio 2000, n. 329/2000.* (G.U.C.E. 12 febbraio 2000, n. L 37)

Definizioni delle caratteristiche, elenco dei prodotti agricoli, eccezioni alle definizioni e regioni e circoscrizioni per la realizzazione delle indagini comunitarie sulla struttura delle aziende agricole. *Dec. Commissione 24 novembre 1999, n. 2000/115/CE.* (G.U.C.E. 12 febbraio 2000, n. L 38)

Determinazione dell'importo dell'aiuto di cui al regolamento (CE) n. 1255/1999 del Consiglio per l'ammasso privato di burro e crema di latte. *Reg. Commissione 18 febbraio 2000, n. 386/2000.* (G.U.C.E. 19 febbraio 2000, n. L 47)

Istituzione per gli Stati membri e per la campagna 1999, della perdita di reddito e del premio pagabile per pecora e per capra e del versamento dell'aiuto specifico a favore dell'allevamento ovino e caprino in talune zone svantaggiate della Comunità. *Reg. Commissione 23 febbraio 2000, n. 408/2000.* (G.U.C.E. 24 febbraio 2000, n. L 51)

Disposizioni per l'esecuzione di prove ed analisi comparative comunitarie sulle sementi e sui materiali di moltiplicazione di taluni vegetali a norma delle direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE e 69/2098/CEE del Consiglio. *Dec. Commissione 15 febbraio 2000, n. 2000/165/CE.* (G.U.C.E. 25 febbraio 2000, n. L 52)

Fissazione dei quantitativi del limite di garanzia autorizzati ad essere trasferiti ad un altro gruppo di varietà per il raccolto 2000 nel settore del tabacco greggio. *Reg. Commissione 2 marzo 2000, n. 477/2000.* (G.U.C.E. 3 marzo 2000, n. L 58)

Autorizzazione agli Stati membri ad ammettere temporaneamente la commercializzazione di materiali di moltiplicazione vegetativa della vite che non soddisfano i requisiti della direttiva 68/193/CEE del Consiglio. *Dec. Commissione 24 febbraio 2000, n. 2000/190/CE.* (G.U.C.E. 4 marzo 2000, n. L 59)

Misure per l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1 bis, del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. *Reg. Commissione 6 marzo 2000, n. 496/2000.* (G.U.C.E. 7 marzo 2000, n. L 60)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Linee programmatiche di indirizzo e intervento per l'agrumicoltura italiana - Art. 1, comma 1, legge 2 dicembre 1998, n. 423. (Deliberazione n. 191/99). *Del. (C.I.P.E.) 5 novembre 1999.* (G.U. 2 febbraio 2000, n. 26)

Regolamento recante aggiornamento del decreto ministeriale 21 marzo 1973, concernente la disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale. *D.M. (sanità) 17 dicembre 1999, n. 583.* (G.U. 4 febbraio 2000, n. 28)

Disposizioni urgenti per la ripartizione dell'aumento comunitario del quantitativo globale di latte e per la regolazione provvisoria del settore lattiero-caseario. *D.L. 4 febbraio 2000, n. 8.* (G.U. 7 febbraio 2000, n. 30)

Designazione dell'Ente nazionale risi quale autorità pubblica incaricata di effettuare i controlli sull'indicazione geografica protetta «Riso nano vialone veronese», registrata in ambito Unione europea, ai sensi del regolamento (CEE) n. 2981/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 gennaio 2000.* (G.U. 7 febbraio 2000, n. 30)

Rettifica al decreto interministeriale 4 agosto 1999 concernente: «Determinazione ai sensi dell'art. 41, comma 10-bis, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, dell'entità dei costi della raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggio in vetro a carico dei produttori ed utilizzatori, nonché delle condizioni e le modalità di ritiro dei rifiuti stessi da parte dei produttori». *D.M. (ambiente) 27 gennaio 2000.* (G.U. 9 febbraio 2000, n. 32)

Protezione transitoria a livello nazionale accordata alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Riviera Ligure» riferita all'olio extravergine di oliva registrata con regolamento (CE) n. 123/97 della Commissione del 23 gennaio 1997. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 febbraio 2000.* (G.U. 12 febbraio 2000, n. 35)

Proroga del regime speciale in materia di IVA per i produttori agricoli. *D.L. 15 febbraio 2000, n. 21.* (G.U. 15 febbraio 2000, n. 37)

Programma nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione (Deliberazione n. 299/99). *Del. C.I.P.E. 21 dicembre 1999.* (G.U. 15 febbraio 2000, n. 37)

Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 98/45/CE, che modifica la direttiva 91/67/CEE concernente norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti di acquacoltura. *D.P.R. 16 dicembre 1999, n. 543.* (G.U. 18 febbraio 2000, n. 40)

Concessione di deroghe agli stabilimenti che fabbricano taluni prodotti a base di latte aventi caratteristiche tradizionali. *D.M. (sanità) 4 novembre 1999.* (G.U. 18 febbraio 2000, n. 40)

LEGISLAZIONE REGIONALE

LAZIO

Intervento per la valorizzazione dell'area Cerite nel comune di Cerveteri. *L.R. 5 ottobre 1999, n. 26.* (B.U. 30 ottobre 1999, n. 30, suppl. ord. n. 9)

Adeguamento della legge regionale 4 aprile 1979, n. 21 «Istituzione della Riserva naturale di Nazzano, Tevere Farfa» alla legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 e successive modificazioni. *L.R. 5 ottobre 1999, n. 27.* (B.U. 30 ottobre 1999, n. 30, suppl. ord. n. 9)

Modificazioni all'art. 41 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 e successive modificazioni, relativo all'ampliamento della riserva naturale Monte Navegna e Monte Cervia, all'art. 27 della legge regionale 27 aprile 1993, n. 21 istitutivo dell'Agenzia regionale per i parchi e all'art. 1 della legge regionale 26 ottobre 1998, n. 46 relativo alla determinazione delle indennità dei componenti degli organi degli enti dipendenti dalla Regione. *L.R. 5 ottobre 1999, n. 28.* (B.U. 30 ottobre 1999, n. 30, suppl. ord. n. 9)

Istituzione della riserva naturale provinciale Villa Borghese. *L.R. 26 ottobre 1999, n. 29.* (B.U. 10 novembre 1999, n. 31, suppl. ord. n. 4)

Istituzione della riserva naturale provinciale Monte Casoli di Bomarzo. *L.R. 26 ottobre 1999, n. 30.* (B.U. 10 novembre 1999, n. 31, suppl. ord. n. 4)

Modifiche alle delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali n. 2 - Lazio centrale - Roma, di cui alla legge regionale 22 gennaio 1996, n. 6. *L.R. 4 novembre 1999, n. 31.* (B.U. 20 novembre 1999, n. 32)

LIGURIA

Provvedimenti urgenti relativi al parco naturale regionale delle Cinque Terre. *L.R. 11 agosto 1999, n. 23.* (B.U. 1° settembre 1999, n. 13)

Ulteriori modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e

per il prelievo venatorio). *L.R. 8 settembre 1999, n. 29.* (B.U. 15 settembre 1999, n. 14)

Disposizioni relative al calendario venatorio regionale per l'annata venatoria 1999/2000. *L.R. 8 settembre 1999, n. 30.* (B.U. 15 settembre 1999, n. 14)

Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca nelle acque interne. *L.R. 29 novembre 1999, n. 35.* (B.U. 22 dicembre 1999, n. 19)

Interventi per la valorizzazione e la promozione dell'agricoltura di qualità e norme sul metodo di produzione biologico. *L.R. 6 dicembre 1999, n. 36.* (B.U. 22 dicembre 1999, n. 19)

TOSCANA

Modifica della legge regionale 29 maggio 1980, n. 77 relativa a norme concernenti le associazioni di produttori agricoli nella regione e le relative unioni. *L.R. 2 novembre 1999, n. 57.* (B.U. 10 novembre 1999, n. 30)

TRENTINO-ALTO ADIGE

Provincia di Trento

Modifica del termine previsto al comma 3 dell'art. 32-bis del regolamento di esecuzione della legge provinciale 9 dicembre 1991, n. 24 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia». *D.p.g.p. 25 ottobre 1999, n. 14-13/Leg.* (B.U. 23 novembre 1999, n. 52)

UMBRIA

Prelio venatorio della specie cinghiale. *Reg. reg. 30 novembre 1999, n. 34.* (B.U. 3 dicembre 1999, n. 63)

VALLE D'AOSTA

Disposizioni in materia di controlli e promozione per le produzioni agricole ottenute mediante metodi biologici. *L.R. 16 settembre 1999, n. 36.* (B.U. 23 novembre 1999, n. 52)

LIBRI

La gestione dei rifiuti, di GIUSEPPE PANASSIDI, Giuffrè edit. 1999, pagg. 201, Lire

Il testo in commento rappresenta un manuale teorico-pratico di agevole consultazione in materia di gestione dei rifiuti, alla luce delle recenti modifiche normative introdotte dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (dec. Ronchi) e dal d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389.

Va evidenziato che, nonostante gli ulteriori aggiornamenti al decreto Ronchi, introdotti dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426, la trattazione si presenta ancora di estrema attualità ed utilità, in considerazione, in particolare, del taglio pratico che la caratterizza e della completezza ed al tempo stesso semplicità dell'esame normativo. L'autore, infatti, è riuscito a contemperare l'esigenza degli operatori del settore di avere un quadro di riferimento preciso della legislazione vigente e di quella progressiva, con la necessità di schematizzazione di una materia così vasta e complessa.

Il volume consta di tre parti: una dedicata al quadro normativo; la seconda concernente le competenze comunali per la gestione dei rifiuti e, l'ultima, relativa al servizio di gestione dei rifiuti urbani e di quelli speciali assimilati agli urbani.

Con riferimento alla prima parte, l'autore, dopo un'accurata analisi del quadro normativo antecedente al decreto Ronchi (d.p.r.

10 settembre 1982, n. 915 e successiva normativa d'urgenza) e delle direttive comunitarie in materia di rifiuti ed imballaggi, passa in rassegna, con precisione ed accuratezza, la struttura del decreto 22/97, alla luce delle leggi delega 146/97 e 52/96 e dei successivi provvedimenti di attuazione.

In particolare, risulta di pregio la schematizzazione degli adempimenti richiesti dal decreto Ronchi, l'analisi della ripartizione delle competenze in materia e l'esame delle diverse categorie di rifiuti e delle relative modalità di gestione.

Va, inoltre, segnalato, il capitolo dedicato al sistema sanzionatorio, in cui sono stati riportati degli schemi di verbale di accertamento di infrazione e di ordinanza - ingiunzione per la determinazione delle somme dovute in caso di illecito.

La seconda e la terza parte del volume sono dedicate alla potestà regolamentare dei Comuni, con specifico riferimento alla gestione dei rifiuti urbani e degli assimilati ed all'esame dei modelli organizzativi per la loro gestione. Sul punto, oltre ad una rassegna delle normative di riferimento e delle modifiche apportate dal Decreto Ronchi al sistema precedentemente in vigore, è possibile trovare uno schema di regolamento comunale per la gestione dei rifiuti che appare di estrema utilità.

Maria Adele Prosperoni

Diritto agrario e forestale italiano e comunitario, a cura di L.

COSTATO, E. CASADEI e S. SGARBANTI, 2^a ed., Cedam, Padova, 1999, pp. XX-517, L. 70.000.

Del volume in epigrafe non avevamo avuto cognizione in occasione della sua prima apparizione, per cui non ci è consentito di fare raffronti puntuali con l'attuale seconda edizione. Ma se a distanza di pochi anni si è provveduto all'aggiornamento dell'opera (all'aprile del 1999) ed alla sua ristampa, ciò vuol dire che essa ha corrisposto meritevolmente agli interessi informativi di tutti coloro – studenti, professionisti, operatori economici agricoli – che per varie ragioni rivolgono la loro attenzione alla complessa disciplina che regola, a livello nazionale e comunitario, i fatti produttivi e di scambio ed i rapporti contrattuali nel campo delle attività agrarie e forestali.

Dalla consultazione dei testi che compongono il volume – si tratta di contributi di ben noti docenti di diritto agrario e di legislazione forestale che insegnano prevalentemente nelle Facoltà di Agraria, ma alcuni anche in Facoltà giuridiche, coordinati e sistemati dai curatori dell'opera – traiamo la conferma di un giudizio largamente positivo su di esso, in quanto – pur nei limiti di una trattazione di tipo prevalentemente istituzionale, che vuole, cioè, offrire soprattutto le nozioni fondamentali per la conoscenza delle materie considerate, nei loro molteplici aspetti privatistici e pubblicistici – si caratterizza per la semplicità e chiarezza dell'esposizione senza però trascurare la completezza dei riferimenti interpretativi e qualificativi che dottrina e giurisprudenza hanno elaborato in relazione ai singoli istituti giuridici affrontati. I riferimenti bibliografici, limitati all'essenziale, sono posti al termine di ogni capitolo.

Il volume si divide in tre parti: la prima dedicata alle nozioni giuridiche generali e alle fonti, la seconda al diritto agrario interno, comprendendo anche quello zootecnico e forestale, la terza – che, come notano i curatori nella breve presentazione dell'opera, per l'ampiezza delle competenze comunitarie in materia agraria forse meriterebbe addirittura veste autonoma – al diritto agrario comunitario.

La prima parte si articola in due capitoli: il primo dal titolo «L'ordinamento giuridico, il diritto agrario e le sue fonti» è stato steso da Giulio Sgarbanti; il secondo, intitolato «Nozioni giuridiche di base», è opera di G. Giorgio Casarotto e Chiara Agostini ed offre, in altrettante sezioni, le nozioni elementari attorno ai seguenti argomenti: le situazioni giuridiche e le loro vicende; fatti ed atti giuridici; i soggetti; i rapporti familiari; i beni e i diritti reali: il possesso; i diritti di obbligazione; il negozio giuridico; varie categorie di contratti; i principali contratti nominati; altre fonti di obbligazione non contrattuali; le successioni a causa di morte.

La seconda parte comprende tredici capitoli (dal terzo al quindicesimo): Paola Maria Porru ha affrontato, nel terzo, l'argomento dell'amministrazione pubblica dell'agricoltura sia sotto il profilo soggettivo (organi nazionali e regionali, di amministrazione diretta ed indiretta, e relative vicende) sia per tipologia di intervento (coattivo: bonifica, riforma fondiaria, ecc.; per incentivi: credito agrario, legislazione di sostegno del Mezzogiorno e della montagna, ecc.); Marianna Giuffrida ha redatto più capitoli: il quarto, dedicato all'imprenditore agrico-

lo, singolo e associato, ed all'azienda agricola; il decimo relativo al lavoro in agricoltura [nel paragrafo sugli operai agricoli andavano, forse, meglio precisati gli elementi qualificativi dei rapporti a tempo indeterminato ed a tempo determinato e, per questi ultimi, non sarebbe risultato inutile un cenno al contrasto della giurisprudenza di legittimità circa l'applicabilità ad essi della l. 18 aprile 1962, n. 230 che le Sezioni Unite hanno risolto con la sentenza 13 gennaio 1997, n. 265 (in questa Riv., 1997, 249)]; l'undicesimo sulla fiscalità in agricoltura; il dodicesimo sulle assicurazioni sociali in agricoltura (purtroppo con alcune inesattezze: oltre alle fonti utilizzate, ve ne erano altre a disposizione per una più completa informazione); a Giuseppe Giuffrida e Mariarita D'Addezio si deve la trattazione, nel quinto capitolo intitolato «La proprietà terriera privata», dei seguenti argomenti: Il diritto di prelazione; La ricomposizione fondiaria e la conservazione delle strutture; L'espropriazione dei terreni agricoli; nel sesto Nicoletta Ferrucci ha illustrato il diritto zootecnico e nel settimo Alberto Abrami quello forestale. La materia dei contratti agrari è stata illustrata, nell'ottavo capitolo, da Ettore Casadei il quale ha anche affrontato, nel nono, gli argomenti relativi ai contratti di integrazione verticale, all'associazionismo in agricoltura e agli accordi interprofessionali. Mariarita D'Addezio ha illustrato, nel tredicesimo capitolo, i rapporti tra agricoltura ed ambiente; Alessandro Bernardi, nel quattordicesimo, si è interessato del diritto penale agroalimentare e forestale e Pasquale Nappi, nel quindicesimo, della tutela giurisdizionale nel settore agrario.

La terza parte che, come abbiamo accennato, contiene un'ampia esposizione delle varie tematiche connesse al diritto agrario comunitario, è stata curata integralmente da Wilma Viscardini Donà e si compone dei seguenti capitoli: sedicesimo, L'ordinamento giuridico comunitario: cenni storici e istituzionali; diciassettesimo, Gli strumenti giuridici delle comunità europee; diciottesimo, Il controllo della legittimità e dell'applicazione del diritto comunitario; diciannovesimo, Aspetti generali del diritto agrario comunitario; ventesimo, L'Organizzazione comune di mercato; ventunesimo, Gli interventi sulle strutture agrarie; ventiduesimo, Il fondo agricolo europeo di orientamento e di garanzia; ventitreesimo, Il regime degli scambi commerciali nell'area comunitaria; ventiquattresimo, Il ravvicinamento delle legislazioni in materia agro-alimentare; venticinquesimo, Il metodo di produzione biologico; ventiseiesimo, La protezione della denominazione d'origine, delle indicazioni geografiche e delle attestazioni di specificità; ventisettesimo, La normativa comunitaria in materia fitosanitaria, veterinaria e di additivi alimentari. Cenni.

Il carattere complesso dell'opera e la natura di mera segnalazione di questa nota non ci consentono l'approfondimento del contenuto dei singoli capitoli del volume, sopra soltanto elencati. Ma ci viene spontanea la considerazione della perfetta integrabilità di questo volume col *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Luigi Costato, apparso nel 1993 presso lo stesso editore (recensito in questa Riv., 1994, p. 320), del quale costituisce, sotto molti aspetti, un utile complemento ed aggiornamento.

Carlo Gatta