

DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

MARZO 2001 - ANNO X

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

TELLUS

SOMMARIO

Parte I - DOTTRINA

AMEDEO POSTIGLIONE: La legislazione italiana sull'inquinamento delle acque	149
LORENZA PAOLONI: Questioni vecchie e nuove in materia di prelazione agraria (nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dell'ultimo decennio)	160
NOTE A SENTENZA	
IRENE CANFORA: Discrezionalità degli Stati nella definizione dei criteri per l'attribuzione delle quote latte e perseguimento degli obiettivi generali della politica agricola: la rilevanza delle situazioni ambientali	172
CARMEN SANTORO: I rapporti tra legge-quadro sulla caccia e normativa regionale nuovamente al vaglio della Corte costituzionale	178
ANTONIO FONTANA: Ancora sui soggetti tenuti a contribuzione verso l'ENPAIA	180
CECILIA GRECA: Impossibilità della reviviscenza di usi civici definitivamente estinti	182
MAURO FILIPPINI: Un punto fermo in materia di prelazione	185
GIANLUCA BOCCI: Scarico da insediamento produttivo e scarico di acque reflue industriali. Note in margine alla successione di leggi sulla tutela delle acque dall'inquinamento	186
ANNALISA SACCARDO: Lo scarico di liquami da insediamento produttivo: riflessioni sulla differente nozione di immissione occasionale, rifiuti allo stato liquido ed utilizzazione agronomica	190
SONIA CARMIGNANI: Il prelievo supplementare sul latte tra illecito e fiscalità	197
MARIA AMBROSIO: Nuove problematiche sull'individuazione delle organizzazioni maggiormente rappresentati-	

ve nel Consiglio della Camera di commercio per il settore agricoltura ed antiche questioni sulla qualificazione di coltivatore diretto	202
--	-----

* * *

STEFANO MASINI: Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli - Presentazione e sintesi	212
---	-----

Parte II - GIURISPRUDENZA (*)

ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Acque provenienti dal lavaggio dei pavimenti di un complesso industriale sui quali è riscontrabile la presenza delle sostanze inquinanti tipiche della lavorazione effettuata - Assimilazione alle acque provenienti da un complesso di civile abitazione - Esclusione - Sussistenza del reato. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 febbraio 1999, n. 1666</i> , con nota di G. BOCCI	186
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico non autorizzato, con superamento di limiti tabellari, proveniente da allevamento di animali - Configurabilità del reato dopo la sopravvenienza del d.lgs. n. 152 del 1999 - Sussistenza - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 1999, n. 11542</i> , con nota di A. SACCARDO	189
Acque - Inquinamento da scarico - Prova del superamento dei limiti tabellari - Prove diverse dalle analisi - Requisiti e presupposti. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 aprile 2000, n. 4343 (M)</i>	208
Acque - Tutela dall'inquinamento - Modifiche di cui al d.lgs. 152 del 1999 - Impianto di depurazione comunale - Autorizzazione - Necessità - Natura - Impianto industriale. <i>Cass. Sez. III Pen. 1° ottobre 1999, n. 11301 (M)</i>	208

AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - OCM settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Regime delle quote in Svezia - Attribuzione iniziale della quota - Principio di parità di trattamento. <i>Corte di giustizia CE, Sez. VI 13 aprile 2000, in causa C-292/97</i> , con nota di I. CANFORA	168
--	-----

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

	pag.		pag.
Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Sussiste. <i>Trib. Brescia 23 giugno 2000, n. 1822</i> , con nota di S. CARMIGNANI	193	le della fauna selvatica - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale <i>in parte qua. Corte costituzionale 12 gennaio 2000, n. 4</i> , con nota di C. SANTORO	174
Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Sussiste. <i>Trib. Brescia 16 giugno 2000, n. 2502</i> , con nota di S. CARMIGNANI	193	Caccia - Sicilia - Attività venatoria - Ambiti territoriali - Dimensione provinciale - Contrasto con le prescrizioni della legge statale - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 12 gennaio 2000, n. 4</i> , con nota di C. SANTORO	174
Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Sussiste. <i>Trib. Brescia 11 luglio 2000, n. 2618</i> , con nota di S. CARMIGNANI	193	Caccia - Sicilia - Attività venatoria - Aziende agro-venatorie - Prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola - Sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale all'esercizio venatorio - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 12 gennaio 2000, n. 4</i> , con nota di C. SANTORO	174
Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Sussiste. <i>Trib. Brescia 13 luglio 2000, n. 2889</i> , con nota di S. CARMIGNANI	193	Caccia - Sicilia - Caccia alla selvaggina migratoria, dalla prima domenica del mese di novembre - Esercizio indifferenziato in tutti gli ambiti regionali - Evidente contrasto con gli obiettivi fondamentali della normativa statale - Illegittimità costituzionale <i>in parte qua. Corte costituzionale 12 gennaio 2000, n. 4</i> , con nota di C. SANTORO	174
Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Non sussiste. <i>Trib. Brescia 23 maggio 2000, n. 1294</i> , con nota di S. CARMIGNANI	193	Caccia - Liguria - Parco naturale regionale - Aree protette, qualificate come parco - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco e per un tempo indefinito - Elusione del principio fondamentale del divieto di caccia, vincolante la competenza regionale - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 27 gennaio 2000, n. 20</i> , con nota di C. SANTORO	175
Agricoltura - Vino - Trasporti di vino per quantitativi superiori ai cento chili - Normativa <i>ex d.p.r. n. 627 del 1978</i> e reg. CEE n. 2238 del 1993 - Obbligo della bolla di accompagnamento - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 ottobre 1999, n. 11136(M)</i>	207	Caccia - Liguria - Aree protette - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco - Norma coincidente, nel contenuto, con la disposizione della legge riapprovata il 22 aprile 1997, dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale consequenziale. <i>Corte costituzionale 27 gennaio 2000, n. 20</i> , con nota di C. SANTORO	175
Agricoltura e foreste - Benefici economici - Sostituzione di macchine agricole - Concessione di contributo - Condizioni - Proprietà del bene per almeno tre anni - Valutazione del possesso del <i>de cuius</i> e dell'erede - Legittimità. <i>T.A.R. Basilicata 5 dicembre 2000, n. 349(M)</i>	209	Caccia - Fauna selvatica minacciata di estinzione - Detenzione - Divieto. <i>Cass. Sez. III Pen. 3 novembre 1999, n. 12478(M)</i>	208
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione di terre - Revoca dell'assegnazione - Fondamento. <i>Cons. Stato, Sez. VI 16 novembre 2000, n. 6132(M)</i> ...	209	Caccia e pesca - Caccia - Provvedimenti incidenti sull'attività venatoria - Legittimazione all'impugnazione - Federazione italiana caccia (sez. provinciale) - È legittimata. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 15 giugno 2000, n. 527(M)</i>	209
Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione di terre - Revoca dell'assegnazione - Per cessione del fondo a terzi - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 16 novembre 2000, n. 6132(M)</i>	209	Caccia e pesca - Caccia - Regione Lombardia - Attività agro-venatoria - Decreto regionale di concessione - Parere contrario della Provincia - Mancata motivazione sul punto - Illegittimità della concessione. <i>T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia 15 giugno 2000, n. 527(M)</i>	209
AMBIENTE			
Ambiente - Cave e torbiere - Apertura in vista di zone vincolate - Autorizzazione - Prescrizioni - Legittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2000, n. 5395(M)</i>	209	CAMERA DI COMMERCIO	
Ambiente - Bosco non soggetto a vincolo forestale - Sottoposizione a vincolo paesaggistico - Possibilità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2000, n. 5395(M)</i>	209	Camera di commercio - Organi e Consiglio camerale - Composizione - Rappresentanza imprese agricole - Parametro di misurazione - Artt. 10, comma 1 e 12 legge n. 580 del 1993 e 1 d.p.r. n. 472 del 1995 - Individuazione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 27 aprile 1999, n. 542</i> , con nota di M. AMBROSIO	199
Ambiente - Cave e torbiere - Autorizzazione - Parere - Ambito di estensione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 9 ottobre 2000, n. 5395(M)</i>	209	COMPETENZA CIVILE	
CACCIA		Competenza civile - Competenza per materia - Distanze relative al piantamento di alberi e di siepi - Compe-	

	pag.		pag.
tenza al riguardo del giudice di pace - Cause per la rescissione di rami protesi sul fondo confinante - Inclusione - Insussistenza. <i>Cass. Sez. II Civ. 26 gennaio 2000, n. 859 (M)</i>	207	PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO	
GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA		Produzione, commercio e consumo - Disciplina igienica della vendita di sostanze alimentari - Detenzione per la vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione - Reato - Struttura - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 2000, n. 10567 (M)</i>	208
Giustizia amministrativa - Atto impugnabile - Atto amministrativo - Errata citazione di norme - Influenza - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 16 novembre 2000, n. 6132 (M)</i>	209	Produzione, commercio e consumo - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine - Genuinità - Nozione - Riferibilità anche alla presenza o mancanza degli elementi previsti dalla legge per un determinato prodotto - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 2000, n. 3078 (M)</i>	208
Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Atto impugnabile - Atto di arresto del procedimento - È atto immediatamente lesivo - Conseguenze. <i>T.A.R. Basilicata 5 dicembre 2000, n. 349 (M)</i>	209	Produzione, commercio e consumo - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine - Rapporti con la violazione amministrativa prevista in materia di produzione di pasta alimentare di grano duro - Concorso formale - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 2000, n. 3078 (M)</i>	208
IMPRESA E IMPRENDITORE		PROPRIETÀ	
Impresa e imprenditore - Imprenditore agricolo - Piccolo imprenditore - Qualifica ex art. 2083 c.c. - Prevalenza del lavoro personale - Necessità - Solo per il coltivatore diretto e non per i familiari. <i>Cons. Stato, Sez. VI 27 aprile 1999, n. 542, con nota di M. AMBROSIO</i>	199	Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - Art. 892 del c.c. - Contenuto - Arbusti, siepi - Nozione. <i>Cass. Sez. II Civ. 15 settembre 2000, n. 12187 (M)</i>	207
Impresa e imprenditore - Coltivatore diretto - Qualifica ex art. 2083 c.c. - Professionalità - Nozione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 27 aprile 1999, n. 542, con nota di M. AMBROSIO</i>	199	RESPONSABILITÀ CIVILE	
PRELAZIONE E RISCATTO		Responsabilità civile - Danni cagionati dalla fauna selvatica - Risarcibilità da parte della P.A. - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 febbraio 2000, n. 1638, con nota redazionale</i>	183
Prelazione e riscatto - Coadiuvanti i componenti della famiglia colonica - Regime anteriore alla legge n. 203/1982 - Legittimazione attiva all'azione di riscatto - Esclusione - Neppure nel caso di impresa familiare. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 dicembre 1999, n. 14240, con nota di M. FILIPPINI</i>	184	USI CIVICI	
Prelazione e riscatto - Coadiutori nella coltivazione del fondo del soggetto titolare dei diritti (proprietario coltivatore confinante) - Spettanza - Esclusione - Configurazione di un'impresa familiare ex art. 230 bis c.c. - Irrelevanza. <i>Cass. Sez. III Civ. 5 gennaio 2001, n. 124 (M)</i> ...	207	Usi civici - Usi legittimamente liquidati su di un terreno acquistato <i>iure privatorum</i> dal Comune - Reviscenza degli usi civici - Inammissibilità. <i>Cass. Sez. II Civ. - 14-7-2000, n. 9358, con nota di C. GRECA</i>	181
PREVIDENZA SOCIALE		MASSIMARIO	
Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Soggetti obbligati - Datori di lavoro soggetti a contribuzione E.N.P.A.I.A. - Dipendenti dell'Associazione nazionale produttori olivicoli - Inclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 2 agosto 2000, n. 10163, con nota di A. FONTANA</i>	180	- <i>Giurisprudenza civile</i>	207
PROCEDIMENTI CAUTELARI		- <i>Giurisprudenza penale</i>	208
Procedimenti cautelari - Azioni di nunciazione - Denuncia di danno temuto - Obbligo di rimuovere il pericolo di danno alla cosa oggetto di proprietà (o di altro diritto reale), o di possesso del denunciante - Soggetto passivo - Proprietario, possessore o comunque avente la disponibilità della cosa (edificio, albero o qualsiasi altra cosa inanimata), fonte della minaccia. <i>Cass. Sez. II Civ. 11 gennaio 2001, n. 345 (M)</i>	207	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i>	209
		Parte III - PANORAMI	
		RASSEGNA DI LEGISLAZIONE	
		- <i>comunitaria</i>	210
		- <i>nazionale</i>	210
		- <i>regionale</i>	211
		LIBRI	
		A.A.V.V.: Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli (S. Masini)	212

Indice cronologico delle decisioni (*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
1999					
<i>FEBBRAIO</i>					
10	Cass. Sez. III Pen. n. 1666	186			
<i>APRILE</i>					
27	Cons. Stato, Sez. VI n. 542	199			
<i>OTTOBRE</i>					
1	Cass. Sez. VI Pen. n. 11301 (M)	208			
6	Cass. Sez. III Civ. n. 11136 (M)	207			
11	Cass. Sez. III Pen. n. 10567 (M)	188			
11	Cass. Sez. III Pen. n. 11542	189			
<i>NOVEMBRE</i>					
3	Cass. Sez. III Pen. n. 12478 (M)	208			
<i>DICEMBRE</i>					
17	Cass. Sez. III Civ. n. 14240	184			
2000					
<i>GENNAIO</i>					
12	Corte costituzionale n. 4	174			
26	Cass. Sez. II Civ. n. 859 (M)	207			
27	Corte costituzionale n. 20	175			
<i>FEBBRAIO</i>					
14	Cass. Sez. III Civ. n. 1638	183			
<i>MARZO</i>					
14	Cass. Sez. III Pen. n. 3078 (M)	208			
			<i>APRILE</i>		
			7	Cass. Sez. III Pen. n. 4343 (M)	208
			13	Corte di giustizia CE, Sez. VI in causa C-292/97	168
			<i>MAGGIO</i>		
			23	Trib. Brescia n. 1294	193
			<i>GIUGNO</i>		
			15	T.A.R. Lombardia-Brescia n. 527 (M)	209
			16	Trib. Brescia n. 2502	193
			23	Trib. Brescia n. 1822	193
			<i>LUGLIO</i>		
			11	Trib. Brescia n. 2618	193
			13	Trib. Brescia n. 2889	193
			14	Cass. Sez. II Civ. n. 9358	181
			<i>AGOSTO</i>		
			2	Cass. Sez. Lav. n. 10163	180
			<i>SETTEMBRE</i>		
			15	Cass. Sez. II Civ. n. 12187 (M)	207
			<i>OTTOBRE</i>		
			9	Cons. Stato, Sez. VI n. 5395 (M)	209
			11	Cass. Sez. III Pen. n. 10567 (M)	208
			<i>NOVEMBRE</i>		
			16	Cons. Stato, Sez. VI n. 6132 (M)	209
			<i>DICEMBRE</i>		
			5	T.A.R. Basilicata n. 349 (M)	209
			2001		
			<i>GENNAIO</i>		
			5	Cass. Sez. III Civ. n. 124 (M)	207
			11	Cass. Sez. II Civ. n. 345 (M)	207

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

La legislazione italiana sull'inquinamento delle acque

di AMEDEO POSTIGLIONE

1. - *La legge 319/76 in attuazione della prima direttiva comunitaria (76/464/CEE).*

Il sistema giuridico italiano prendeva in considerazione il fenomeno dell'inquinamento delle acque sotto la spinta della direttiva-quadro della CEE (76/464/CEE), che individuava due elenchi di sostanze inquinanti ed imponeva la necessità di una autorizzazione preventiva degli scarichi.

La l. 10 maggio 1976, n. 319 (nota come legge Merli) introduceva in Italia una disciplina generale degli scarichi idrici, sia da insediamenti produttivi, che da insediamenti civili.

Punti qualificanti della legge erano i seguenti:

a) l'obbligo del controllo preventivo degli scarichi, attraverso una apposita autorizzazione;

b) il dovere di rispettare i limiti di accettabilità (Tabella A, più restrittiva per gli scarichi diretti nei ricettori naturali come fiumi, mare, laghi, suolo, sottosuolo; Tabella C, meno restrittiva, per gli scarichi nelle pubbliche fognature);

c) un periodo transitorio di anni dieci (1976-1986), per consentire agli scarichi degli insediamenti civili e delle pubbliche fognature di adeguarsi ad «un'unica disciplina degli scarichi, basata sulla prescrizione degli stessi limiti di accettabilità» fissati dallo Stato (art. 9, 1° comma) e piani di risanamento da realizzare nello stesso periodo decennale;

d) un sistema sanzionatorio penale generale per tutti gli scarichi così strutturato:

- sanzione penale per lo scarico senza autorizzazione;
- sanzione penale per la inosservanza delle prescrizioni della autorizzazione;

- sanzione penale per il superamento anche di uno solo dei parametri indicati nelle Tabelle allegate alla legge statale [51 parametri: di tipo chimico come ferro, ammoniaca, nitrati, nitriti, metalli in genere ed anche COD, BOD5, oli minerali, fenoli, aldeidi, solventi organici, pesticidi, tensioattivi, ecc. e di tipo biologico, come coliformi fecali e totali e streptococchi fecali (batteriológicos e tossicologici secondo le metodologie IRSA)];

- sanzione penale anche per gli scarichi già esistenti (compresi quelli civili) nel caso di aumento anche temporaneo dell'inquinamento con riferimento al limite minimo della Tabella C.

2. - *L'evoluzione giurisprudenziale ad opera della 3ª Sezione Penale della Corte di cassazione.*

Contrariamente all'opinione diffusa, la legge trovava applicazione – sia pure graduale e non facile – da parte della

giurisprudenza, che svolgeva un ruolo di elaborazione continua, rigorosa e coerente, soprattutto attraverso le decisioni della 3ª Sezione Penale della Corte Suprema di cassazione (1).

L'elaborazione giurisprudenziale riguardava aspetti molto qualificanti della normativa: concetto di scarico; concetto di autorizzazione; concetto di limiti di accettabilità; nozione di insediamento civile; nozione di insediamento produttivo; nozione di impresa agricola ed allevamento zootecnico; nozione di fognature; nozione di depuratore; natura del campionamento; natura delle analisi; divieto della diluizione; concetto di colpa; ruolo della delega; caso fortuito, forza maggiore, inesigibilità tecnica, economica o sociale e loro irrilevanza; ruolo delle Regioni; ecc.

3. - *L'intervento autorevole di conferma delle Sezioni Unite della Corte Suprema di cassazione (1991 e 1993).*

Il vertice dell'evoluzione giurisprudenziale si realizzava con due famose sentenze delle Sezioni Unite della Corte Suprema di cassazione: la prima del 17 luglio 1991, n. 7673, Valiante, che stabiliva la necessità dell'autorizzazione per tutti gli scarichi, compresi quelli civili, quale principio generale sanzionato penalmente; la seconda del 23 febbraio 1993, n. 1766, Tognetti (2), che disponeva l'obbligo di osservare i limiti di accettabilità per tutti gli scarichi, compresi quelli civili e delle pubbliche fognature, quale principio generale penalmente sanzionato. Quest'ultima sentenza era diversamente commentata dalla dottrina: nota favorevole di A. POSTIGLIONE, *Le Sezioni Unite Penali e l'inquinamento idrico* e nota contraria di G. AMENDOLA, *Scarichi, tabelle della legge Merli e Cassazione a Sezioni Unite*, in questa Riv., 1993, 217 e ss. Nella stessa Rivista (1993, 197) vedasi la nota di G. CONSOLI, *La legge Merli nei rapporti Stato e Regioni*, che aderisce pienamente all'indirizzo della Corte a Sezioni Unite, perché coerente con il precedente filone interpretativo, con il dato legislativo («decisione normativamente necessitata») e con i principi costituzionali, come affermato in due sentenze nn. 166 e 168 del 2-15 aprile 1993 della Corte costituzionale.

L'opera di razionalizzazione della giurisprudenza, al più alto livello in sede di legittimità, presentava una intima coerenza logica, giuridica e sistematica, garantendo una lettura della legge-quadro sull'inquinamento delle acque aderente al testo normativo ed ai nuovi indirizzi comunitari (comprese le due direttive CEE: la n. 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane e quella 91/676/CEE sull'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole).

(1) Vedi sul punto: A. POSTIGLIONE, *Repertorio breve di giurisprudenza in materia di ambiente*, Padova, 1997; A. POSTIGLIONE, *Tutela delle acque: il quadro giurisprudenziale*, in questa Riv., 1995, 135; A. POSTIGLIONE, *Codice dell'ambiente*, V edizione, Rimini, 1997; S. MAGLIA e O. DEL BARBA, *Il Codice della tutela delle acque*, Piacenza, 1999; G. AMENDOLA, *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico*, Milano, 2001; M. SANNA, *Nor-*

mativa e tecnica per la gestione delle acque, Ediz. *Le Autonomie*, 1992; P. PICCO, R. REFFICI e M. SANTOLOCI, *La nuova tutela delle acque*, Ed. *Ambiente*, Milano, 1999.

(2) In questa Riv., 1993, 215, con nota di A. POSTIGLIONE, *Scarichi, tabelle della legge Merli e Cassazione a Sezioni Unite*, e ivi, 1994, 366, con nota di M. MAZZA, *Sull'obbligo di osservare i limiti di accettabilità dei reflui*.

4. - *Il quadro comunitario in vari settori dell'inquinamento e suo recepimento nel 1992.*

Allorché interveniva la sentenza sopra citata del 1993 delle Sez. Un. della Corte di cassazione, il quadro comunitario si era evoluto in conseguenza di un gran numero di direttive riguardanti l'inquinamento di scarichi industriali di sostanze pericolose (76/464/CEE; 82/176/CEE; 83/513/CEE; 84/156/CEE; 84/491/CEE; 88/347/CEE; 90/415/CEE) già recepite con il d.lgs. 133/92, che instaurava un regime sanzionatorio molto severo, articolato in sanzioni civili, amministrative e penali (scarico senza autorizzazione; scarico senza osservare le prescrizioni delle autorizzazioni; scarico oltre i limiti legali; scarico in contrasto con specifici divieti assoluti).

Per le acque sotterranee la direttiva 80/68/CEE era stata applicata con il d.lgs. 132/92, che per le sanzioni penali rinviava alla legge Merli, aggiungendo il reato di divieto di scarico e l'esplicita previsione del danno ambientale.

Anche la vecchia direttiva 78/659/CEE sulla qualità delle acque dolci idonee alla vita dei pesci aveva ricevuto attuazione con il d.lgs. 130/92).

Analogamente il sistema giuridico italiano era intervenuto per le acque superficiali destinate alla produzione di acque potabili e per le acque di balneazione (d.p.r. 8 giugno 1982, n. 470 e d.lgs. 131/92).

5. - *Il mancato sostegno politico della linea giurisprudenziale.*

Si può, dunque dire che essendo già coperto il sistema giuridico italiano rispetto all'ordinamento comunitario per vari settori (acque potabili; acque di balneazione; acque destinate alla vita dei pesci; acque sotterranee; scarichi di sostanze pericolose nelle acque), era logico attendersi dalla cultura e dalla politica in Italia un sostegno alla linea giurisprudenziale della Corte Suprema di cassazione in ordine all'attuazione della legge-quadro 319/76, tanto più che occorreva applicare le due nuove direttive citate del 1991 sui reflui urbani ed i nitrati in agricoltura.

Era molto pericoloso, infatti, ogni intervento legislativo traumatico, che spezzasse la linea attuativa determinando disparità di trattamento, vuoti operativi ed attese ingiustificate di alcuni settori del sistema.

La pretesa rigidità dell'indirizzo giurisprudenziale poteva essere attenuata per qualche aspetto marginale (scarichi civili di abitazioni isolate; scarichi delle fognature esclusivamente civili), attraverso la presentazione ed approvazione di un apposito disegno di legge.

6. - *La scelta politica della decretazione di urgenza e le sue negative conseguenze.*

La strada prescelta a livello politico - a nostro avviso - fu la peggiore sia nel metodo, che nella sostanza: nel metodo, perché, in periodo elettorale, addirittura il Ministro dell'ambiente dell'epoca (Valdo Spini), promosse un decreto-legge (d.l. 15 novembre 1993, n. 454), ravvisando nell'interpretazione giurisprudenziale di legittimità un «caso di straordinaria necessità ed urgenza» tale da giustificare un intervento immediato prima del controllo doveroso del Parlamento ex art. 77 Cost.; nella sostanza, perché il settore dolente delle acque reflue urbane veniva di fatto «staccato» dal sistema normativo globale della legge 319/76 (che, invece, reclamava l'unità della disciplina statutale, sia pure dopo il periodo transitorio, ancor più dopo le direttive comunitarie citate del 1991).

Si spiegano le reazioni molto forti della dottrina: G. CONSO-

LI, *Un colpo di spugna*, in questa Riv., 1994, 137 e dello stesso Autore, *Di male in peggio (per la nostra salute)*, *ivi*, 1994, 389.

Prendeva, invece, posizione favorevole al decreto-legge: L. BUTTI, *La miniriforma della legge Merli per gli scarichi civili e delle pubbliche fognature*, *ivi*, 1993, 595.

Il meccanismo del decreto-legge (e la necessità della relativa conversione) innestava un lungo periodo di instabilità del sistema culminato nella legge 172/95 (dopo un periodo di circa due anni di reiterazione di ben nove decreti-legge nella materia) (3).

7. - *La legge 172/95 e la prima depenalizzazione.*

La l. 17 maggio 1995, n. 172 introduceva nel sistema un duplice elemento non unitario: uno riferito alle sanzioni penali (per loro natura riferibili allo Stato) nel senso di una parziale depenalizzazione riferita agli scarichi civili e delle pubbliche fognature (sia per l'ipotesi di carenza di autorizzazione, sia per il superamento dei limiti tabellari); un altro, di tipo politico-istituzionale, nel senso di attribuire un ruolo autonomo alle Regioni sempre per gli scarichi civili e delle pubbliche fognature.

La stessa legge non estendeva la depenalizzazione al settore degli-allevamenti e delle industrie, i cui scarichi rimanevano sanzionati penalmente.

Era una scelta abbastanza chiara del Parlamento, anche se criticabile sul piano culturale (4), ma suscettibile di recuperare una parte della precedente giurisprudenza formatasi sulla legge 319/76, ove non modificata e perfino di temperare il ruolo regionale - per gli scarichi civili e fognari - nel senso della illegittimità di deroghe più permissive da parte delle Regioni (rispetto alla tabella C statutale, considerata come limite più blando non superabile):

a) nel senso della illegittimità di deroghe più permissive: Cass. Sez. III, 11 luglio 1995, n. 7706, Battilana, (in questa Riv., 1995, 565); Cass. Sez. III, 22 maggio 1996, n. 6234, Ciranna, (in questa Riv., 1997, 668); Cass. Sez. III, 12 dicembre 1995, n. 12234, P.M. c/o Dalla Corte, (in questa Riv., 1997, 148).

b) Nel senso della possibilità di limiti più permissivi: Cass. Sez. III, 15 gennaio 1996, n. 345, Brach Prever, (in *Mass. dec. pen.*, 1996, RV. 203.715); Cass. Sez. III, 3 maggio 1996, n. 4438, P.M. c/o Joppi (in questa Riv., 1998, 60).

La legge 172/95 richiedeva certamente un nuovo intervento legislativo più organico ed ispirato a principi più adeguati, nel senso della protezione della risorsa-acqua e della reale prevenzione dell'inquinamento (anche con strumenti fiscali ed economici).

Occorreva affrontare il vero nodo irrisolto delle fognature italiane secondo criteri di effettività, in armonia con il principio comunitario «chi inquina paga».

Due strade erano possibili:

a) la prima era costituita dal recepimento non formale ma sostanziale dei principi comunitari, che impegnano lo Stato italiano nella sua unità (e non le Regioni) a mantenere i livelli di protezione previsti dalla normativa nazionale ove più rigorosi di quelli comunitari (compreso il sistema sanzionatorio) ed a recepire anche direttive di più ampio respiro (impatto ambientale e direttiva-quadro sull'inquinamento integrato direttiva 96/61/CEE), introducendo di conseguenza una normativa più rigorosa;

b) la seconda era quella di depotenziare il sistema sotto il profilo della effettività conomica e sociale, mascherando questa operazione con l'esigenza, pur legittima, della razionalizzazione e della unificazione delle norme di settore.

Con il d.lgs. 152/99, significativamente modificato a poca distanza temporale dal d.lgs. 258/00, si è scelta la seconda strada.

(3) Critiche al metodo prescelto della decretazione d'urgenza ed alla sua opportunità erano espresse da A. POSTIGLIONE, *Tutela delle acque: alla ricerca di un nuovo equilibrio legislativo e giurisprudenziale*, in questa Riv., 1994, 453.

ziale, in questa Riv., 1994, 453.

(4) A. POSTIGLIONE, *L'impatto negativo della legge 17 maggio 1995 n. 172 sull'ambiente idrico in Italia*, in questa Riv., 1995, 261.

8. - Le fasi di evoluzione del sistema.

Se si guarda la sostanza, il sistema giuridico italiano registra nel tempo una evoluzione attraverso varie fasi:

a) la prima fase, di circa 18 anni (1976-1993) è caratterizzata dalla legge 319/76 e dalla relativa evoluzione giurisdizionale, che valorizza sotto il profilo penale tutte le possibilità operative offerte dalla legge medesima e tenta di imporre una regola comune di condotta valida anche per gli scarichi civili e delle pubbliche fognature, oltre che per gli allevamenti zootecnici;

b) la seconda fase (1994-1995) è caratterizzata da una decretazione di urgenza (a nostro avviso del tutto ingiustificata), il cui unico scopo è stato quello di rompere l'unitarietà del sistema in due livelli (uno di competenza statale assistito da sanzione penale ed uno di competenza regionale depenalizzato);

c) la terza fase (1995-1999) è caratterizzata dalla sopravvivenza formale della legge 319/76, ma dalla separazione dei due livelli del sistema e dalla depenalizzazione di tutto il settore degli scarichi civili e delle pubbliche fognature come sopra detto, in forza della legge 272/95;

d) la quarta fase, caratterizzata dalla nuova normativa (d.lgs. 152/99 e d.lgs. 258/00), implica l'abbandono della legge Merli (che viene espressamente abrogata).

Questa operazione era legittima, anzi necessaria, purché conservasse al sistema almeno il grado di effettività preesistente.

9. - Il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 e la nuova depenalizzazione estesa al settore industriale.

Un punto merita una radicale riconsiderazione in sede politica e riguarda il reato di scarico oltre i limiti tabellari, che è stato depenalizzato anche nel caso di «scarico di acque reflue industriali» salvo poche eccezioni (art. 59, comma 5).

Nel caso in esame si tratta di una scelta che può condurre a conseguenze molto gravi per una serie di motivi:

a) perché lo scarico «industriale» oltre i limiti legali (per ben trentatre parametri) lede il bene ambiente in senso sostanziale: non si tratta di una depenalizzazione per meri inadempimenti formali;

b) perché contrasta con l'impianto della legge Merli 319/76 e con la giurisprudenza di circa venticinque anni della Corte Suprema di cassazione, anche a Sezioni Unite mirante a salvare l'unitarietà della disciplina, almeno nei principi generali;

c) perché blocca moltissimi procedimenti penali già avviati, determinandone l'archiviazione;

d) perché sposta i controlli ambientali dal momento preventivo e specifico del singolo insediamento a quello patologico a valle e ciò solo per verificare il danno ambientale prodotto (art. 58), danno peraltro di difficile individuazione in sé e con riferimento ai diversi soggetti coinvolti;

e) perché la depenalizzazione presuppone un diminuito allarme sociale, che al contrario cresce in materia ambientale;

f) perché una limitata depenalizzazione era già avvenuta in precedenza con la legge 172/95 per gli scarichi civili;

g) perché una ulteriore depenalizzazione, estesa a vasti settori industriali ed allevamenti zootecnici appare in sé illogica e contraddittoria con la tendenza ad introdurre le figure dei delitti contro l'ambiente, data la non contestualità della scelta;

h) perché nella stessa legge 152/99 si introduce un divieto di scarico sul suolo e nel sottosuolo (artt. 29, 30 e 59, n. 8), che si applicherebbe a tutti i parametri della vecchia legge 319/76 ora riprodotti nella Tabella 3 dell'Allegato 5, sicché il superamento dei limiti tabellari opererebbe come reato o come illecito amministrativo a seconda della destinazione dello scarico nel recapito finale (suolo o acque), dimenticando che l'ambiente è unitario;

i) perché il sistema già conosceva la sanzione penale per poche sostanze pericolose, - le stesse ora punite penalmente - in base a determinate direttive CEE recepite nei

d.lgs. 130, 131, 132, 133 del 1992 sicché deliberatamente si è voluto svuotare la legge Merli a distanza di 25 anni, sotto l'apparente strumento di una razionalizzazione od unificazione (il d.lgs. 152/99 non è neppure un Testo Unico);

j) perché sussistono dubbi di legittimità costituzionale in ordine ad eventuale eccesso di delega, ma ancor più in relazione ai principi di ragionevolezza ed equità;

k) perché sembra palese la violazione del principio comunitario «chi inquina paga» in quanto la sanzione amministrativa sostitutiva parte da appena 5 milioni, somma che l'operatore industriale internizza agevolmente scaricando sulla collettività e sulle risorse naturali il danno economico e sociale dell'inquinamento;

l) perché solo una cultura strumentale e superficiale dell'ambiente minaccia sanzioni terribili *ex post* a scopo di manifesto e poi, con un colpo solo e nel conformismo generale, depotenzia il sistema sanzionatorio e dei controlli nella fase preventiva.

10. - La violazione del principio di effettività e ragionevolezza.

Occorre riconoscere obiettivamente che è stato un grave errore rinunciare alla sanzione penale per il settore degli scarichi civili e delle pubbliche fognature, sia perché anche tali scarichi sono inquinanti, sia perché il sistema industriale ed agricolo è portato a scaricare sull'anello debole finale (le fognature) una parte dei veleni prodotti.

La nostra opinione è suffragata dai fatti: si è cominciato con la depenalizzazione degli scarichi civili e fognari per passare poi ad una depenalizzazione di vasti settori industriali ed agricoli.

La logica di origine comunitaria (di individuare un regime differenziato per scarichi di alcune sostanze pericolose) ubbidisce alle pressioni di alcuni settori forti del mondo produttivo, non certo alle esigenze delle popolazioni e della tutela delle risorse.

Tale logica è peraltro in via di superamento anche in sede comunitaria, come prova la nuova direttiva-quadro sulle acque, in corso di emanazione.

11. - Il contrasto con la normativa comunitaria.

La nuova direttiva, avente carattere vincolante, (oltre a rivedere i valori di emissione e gli standard di qualità ambientale, i principali inquinanti, l'elenco delle sostanze pericolose), impone l'obbligo di veri piani di gestione della risorsa-acqua («non un prodotto commerciale al pari di altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»), nell'ambito di ogni distretto idrografico (in Italia abbiamo già i piani di bacino *ex* legge 183/89), una analisi delle caratteristiche ecologiche (e quindi anche le fognature!) per ogni distretto, considerando l'impatto umano complessivo sulle acque (e non solo singole sostanze pericolose), con adeguati programmi di monitoraggio ed una analisi economica di gestione.

Per le sanzioni, la direttiva-quadro impone che esse siano «effettive, proporzionate e dissuasive» (art. 23).

Alla luce di questa evoluzione in sede comunitaria, il legislatore nazionale italiano non potrà continuare a difendersi nei confronti degli organi comunitari (Commissione e Corte di giustizia di Lussemburgo), adducendo la emanazione di norme formalmente in regola, se il sistema reale si muove in altra direzione.

12. - Dubbi di legittimità costituzionale della base legale della nuova normativa.

Ma vi è un punto di particolare delicatezza a livello politico-istituzionale: la nuova normativa non nasce nel Parlamento, sede appropriata per l'emanazione di leggi fondamentali, ma a livello di Governo (anzi di Ministero dell'ambiente, anzi di Commissione, in cui trovano posto non solo tecnici, ma

soggetti economici direttamente interessati), il tutto sulla base di una delega *ex* leggi 146/94, 52/96 e 128/98.

Non sembra che i criteri di delega autorizzassero una vasta depenalizzazione degli scarichi industriali e degli allevamenti zootecnici, anche considerando che tra i criteri vi era quello di «mantenere i livelli di protezione previsti dalla normativa nazionale ove più rigorosi di quelli comunitari» [art. 36, lett. *b*) legge 146/94].

Sulla questione sembra, dunque, necessario ed urgente un intervento del Parlamento nel suo ruolo istituzionale ordinario.

13. - *La struttura del decreto legislativo 152/99.*

Il testo comprende 63 articoli e 7 allegati. La materia è distribuita in 6 titoli così definiti:

- principi generali e competenze;
- obiettivi di qualità;
- tutela dei corpi idrici e disciplina degli scarichi;
- strumenti di tutela;
- sanzioni;
- disposizioni finali.

Gli allegati comprendono le norme tecniche 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;
- limiti di emissione degli scarichi idrici; criteri per la definizione delle aree sensibili e meno sensibili; zone vulnerabili.

14. - *L'oggetto: disciplina generale per la tutela delle acque dall'inquinamento.*

Non vi è una norma specifica che definisca l'oggetto e l'ambito di applicazione del decreto legislativo.

Di conseguenza anche per definire l'oggetto, l'interprete è subito costretto ad un'opera di analisi, ricavando elementi:

a) dal titolo del provvedimento: «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 da nitrati provenienti da fonti agricole»;

b) dall'articolo relativo alle finalità: «Il presente decreto definisce la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee» (art. 1);

c) dalle definizioni (art. 2);

d) dalle abrogazioni (art. 63);

e) dalle inclusioni (art. 62, 1° comma).

Dall'esame sopraindicato si ricava che l'oggetto comprende:

a) l'inquinamento già regolato dalla legge Merli 319/76 e modifiche successive, compresa la legge 172/95, espressamente abrogate;

b) sempre l'inquinamento, già disciplinato in settori separati:

- il settore dell'inquinamento delle acque dolci idonee alla vita dei pesci (d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 130);
- il settore dell'inquinamento delle acque sotterranee (d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 132);
- il settore dell'inquinamento di scarichi industriali da sostanze pericolose (d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 133).

Risulta, dunque, un accorpamento ed una razionalizzazione del sistema normativo in tema di «inquinamento».

15. - *Le materie che conservano una autonoma disciplina.*

La nuova legge, come risulta anche dal preambolo e dall'elenco delle direttive comunitarie recepite (art. 62), non tocca direttamente alcuni grandi settori come:

a) Rifiuti - Essi restano sottoposti al d.lgs. 22/97 e successive modifiche ed integrazioni.

Si deve constatare con favore che è stato accolto l'orientamento giurisprudenziale della Corte Suprema di cassazione sul cosiddetto scarico «indiretto», a mezzo autobotti utilizzate per il trasporto dei liquidi, che rimane assoggettato alla normativa sui rifiuti (Cass. Sez. III, 26 ottobre 1999, n. 12176, Di Liddo, in corso di stampa, in questa Riv., 2001, con nota di F. DE SANTIS, *Scarico senza autorizzazione nella nuova e vecchia normativa sulle acque*).

b) Suolo - La nuova normativa stabilisce un raccordo chiaro sul valore giuridico dei «piani di tutela delle acque» considerati «piani stralcio di settore del piano di bacino» *ex* art. 17, comma 6 *ter*, legge 183/89, mentre lascia aperto il problema dei tempi di attuazione (che possono essere in parte anticipati nella sostanza con l'adozione di misure di salvaguardia, vedi capo I, artt. 42, 43 e 44).

Naturalmente la nuova normativa si applica agli scarichi sul suolo (art. 29) e agli scarichi nel sottosuolo.

c) Risorse idriche - Restano disciplinate dalla l. 5 gennaio 1994, n. 36.

La nuova normativa, tuttavia, stabilisce un raccordo con la legge Galli 36/94, soprattutto allorché si occupa di obiettivi di qualità (Titolo II, Capo I e Capo II, acque con specifica destinazione) e tutela quantitativa (Titolo III, Capo II, artt. 22, 23, 25, 26).

L'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato chiama in causa la pianificazione del bilancio idrico (art. 22), il risparmio idrico (art. 25), il riutilizzo dell'acqua (art. 26), il regime delle concessioni, la revisione delle tariffe, la necessaria integrazione operativa di competenze molteplici (Comuni, Province, Regioni, Autorità di bacino, Consorzi, enti gestori delle fognature e degli acquedotti).

Il problema «inquinamento» è, infatti, inscindibile con i profili di conservazione e gestione della risorsa «acqua».

Il nuovo d.lgs. n. 152/99 realizza qualche progresso nella diversa visione culturale del problema, ma resta «schacciato» sulla situazione di fatto del fenomeno patologico delle «fogne» e su una serie di situazioni sostanzialmente irrisolte (di qui il rinvio degli obiettivi al 2005 e addirittura al 2016), quali:

- il disordine amministrativo;
- la scarsa capacità di controllo ed impegno politico delle amministrazioni locali;
- i disavanzi di gestione e le spese praticamente fuori controllo nella efficienza tecnica ed economica;
- il gran numero di depuratori inefficienti;
- le arretratezze nel monitoraggio;
- i ritardi dei piani di bacino (piani direttori), rispetto ai piani di tutela delle acque (piani operativi di dettaglio);
- il mancato adeguamento delle tariffe.

La stessa nuova disciplina recata dal d.lgs. 152/99 non comprende (oppure tocca solo marginalmente) altri settori:

- reati compresi nel codice penale (es. artt. 439, 440, 452, 650, 674, 675, 734 c.p.);
- igiene del suolo e dell'abitato (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, artt. 202, 216, 217, 226, 227);
- codice della navigazione (in particolare gli artt. 1161 e seguenti);
- pesca marittima (l. 14 luglio 1965, n. 963);
- difesa del mare [l. 28 febbraio 1992, n. 220 (vedi l'art. 35 legge in esame)];
- convenzioni internazionali e loro reale adeguamento nel sistema italiano [legge 30/79 sulla Convenzione di Barcellona; legge 305/83 Convenzione Montego Bay; le Convenzioni sul Mediterraneo e relativi Protocolli, legge 127/85 e legge 128/85; Convenzione Antartide, legge 17/89; Convenzione Helsinki sull'inquinamento transfrontaliero delle acque di fiumi e laghi, legge 171/96 (è richiamata la sola Convenzione di Ramsar 2 febbraio 1971 sulle zone umide, art. 18 decreto in esame)];
- acque di balneazione (d.p.r. 8 giugno 1982, n. 470 e d.l. 14 maggio 1988, n. 155 vedi l'art. 9 del decreto in esame);

- biodegradabilità dei detergenti sintetici (l. 26 aprile 1983, n. 136);
- esplorazione e coltivazione delle risorse minerali dei fondi marini (l. 20 febbraio 1985, n. 41);
- legge di eutrofizzazione del mare Adriatico (l. 4 agosto 1989, n. 283);
- produzione e commercializzazione dei molluschi (d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 530 vedi anche gli artt. 14 e 15 del decreto in esame);
- acquacoltura (vedi anche l'art. 37 del decreto in esame);
- tensioattivi (d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 98);
- concessioni di acque pubbliche (r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 e d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275) (vedi anche le modifiche ex art. 23 del decreto in esame);
- scarichi termici a mare;
- aree demaniali di fiumi, di torrenti e laghi;
- utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e scarichi dei frantoi oleari (l. 11 novembre 1996, n. 574);
- normativa speciale per Venezia (l. 16 aprile 1973, n. 171; d.p.r. 20 settembre 1973, n. 962).

16. - *Testo unico delle acque?*

Conclusivamente si può dire che il nuovo decreto non costituisce un Testo unico, ossia un *corpus* unitario di tutte le leggi sulle acque, se questo era l'obiettivo del legislatore delegato (vedi leggi comunitarie 24 aprile 1998, n. 128; 22 febbraio 1994, n. 146) ma costituisce pur sempre un progresso nella razionalizzazione della materia.

Nel merito la materia accorpata nel decreto legislativo sembra ancora non coordinata con la normativa internazionale (soprattutto le Convenzioni sul Mediterraneo ed i relativi Protocolli) e con le più importanti direttive comunitarie (quella sulla prevenzione relativa alla valutazione di impatto ambientale direttiva 27 giugno 1985, 85/337/CEE e direttiva 97/11/CE e la direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, il cui termine triennale è scaduto).

Come si è detto nello stesso ordinamento italiano, accanto alle leggi relative all'aspetto «patologico» dell'inquinamento, abbiamo avuto una serie di importanti leggi di pianificazione della gestione positiva della risorsa acqua e dei bacini idrografici (l. 18 maggio 1989, n. 183 sulla difesa del suolo; l. 5 gennaio 1994, n. 36, c.d. Galli), che sono appena richiamate dalla nuova normativa e che devono essere considerate dall'interprete in tutto il loro peso giuridico, alla luce anche della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Su queste ultime due leggi-quadro (n. 183/89 e n. 36/94) occorre scommettere per il futuro.

17. - *La filosofia ispiratrice e gli strumenti di tutela.*

Le finalità generali dichiarate dalla legge (art. 1, punto 1) sono senz'altro condivisibili: prevenzione, risanamento, miglioramento dello stato delle acque, sostenibilità, garanzia degli usi plurimi e durevoli, mantenimento della capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, protezione degli ecosistemi.

Gli strumenti di tutela (Titolo IV) si muovono in una triplice logica:

a) *pianificazione*

I piani di tutela delle acque, concepiti come piani stralcio di settore del Piano di Bacino di cui alla legge 183/89, sono certamente uno strumento molto importante, con un valore giuridico reale.

Appare invece incomprensibile la fissazione di un termine lungo per l'approvazione da parte delle Regioni (comunque non oltre il 31 dicembre 2004).

Si ritiene che «misure di salvaguardia» possano essere attuate subito, avvalendosi dei poteri per i normali Piani di Bacino.

b) *l'autorizzazione*

Finalmente si ripropone con più forza e chiarezza il principio della necessità di una autorizzazione espressa e

specificata per «tutti» gli scarichi, come aveva più volte suggerito la giurisprudenza (art. 45, 1° comma).

Ma ancora si inseriscono criteri che possono creare difficoltà interpretative.

Non ha senso logico e giuridico stabilire (art. 45, 4° comma) che in deroga al comma 1, gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie sono sempre «ammessi» nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato.

Il concetto di ammissione in fognatura presuppone, infatti, comunque un controllo, che deve essere formalizzato dall'autorità competente, perché l'osservanza dei regolamenti non può non essere verificata *ex ante* e sottoposta a prescrizioni.

Anche gli scarichi di acque reflue domestiche in fognatura devono, perciò, essere autorizzati e pagare la relativa tariffa.

Quando gli scarichi contengono sostanze pericolose o si riferiscono ad acque reflue industriali possono essere ammessi in fognature, se espressamente autorizzati e su ciò non vi sono dubbi.

È certamente valido il principio della durata temporanea della autorizzazione agli scarichi (quattro anni), ma non sembra rientrare nella filosofia della legge la previsione di un «rinnovo tacito» per specifiche tipologie di scarichi di acque reflue domestiche.

Come è possibile concedere «deroghe» o prevedere «rinnovi taciti» o «autorizzazioni provvisorie», se nello stesso testo (art. 45) si afferma la necessità di «prescrizioni e limiti» per garantire la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse?

La materia, in parte affidata alle Regioni, finirà per creare problemi operativi notevoli, avendo lo Stato perduto la buona occasione di limitarsi a dettare il principio generale, senza aggiunte confuse e riduttive.

c) *il controllo*

Questa parte della legge non presenta difficoltà interpretative, ma solo l'imperativo di una attuazione coerente (artt. 49, 50, 51, 52, 53).

Poiché l'«autorità competente» al controllo è varia (Comuni, Consorzi, Enti gestori delle fognature, Province, Regioni, ARPA, ANPA, NOE, Forze di Polizia in genere, Ministro dell'ambiente), si pone il problema di una leale collaborazione tra enti diversi e di un raccordo continuo con la magistratura inquirente.

La pluralità degli enti ed organi di controllo aiuta a superare gli ostacoli politici che si frappongono ad un sistema che assicuri «effettività», «imparzialità» ed anche «diffusività» e «periodicità».

Particolare importanza ha il controllo preventivo da parte di una P.A. competente ed indipendente, capace di dialogare con i soggetti economici privati (grandi e piccoli) senza arroganza, con dignità, serietà e responsabilità.

L'art. 49, 2° comma, che affida allo stesso ente gestore delle pubbliche fognature il servizio di controllo, va letto con riferimento al 1° comma dello stesso articolo, che postula il controllo anche degli enti gestori delle pubbliche fognature, come è previsto per tutti gli scarichi.

Sarà importante evitare che il servizio di fognatura si trasformi in un ombrello protettivo improprio per scarichi di acque reflue industriali, per scarichi di sostanze pericolose, per scarichi abusivi di acque reflue domestiche, per scarichi finali della fognatura senza depurazione nell'ambiente.

La legge 172/95 aveva stabilito dei meccanismi di favore per gli amministratori pubblici, che sono caduti.

Costituisce segnale forte la previsione di un potere «sostitutivo» del Ministro dell'ambiente rispetto alle Regioni, ma ancora più sarebbe stato necessario affermare a chiare lettere che l'ANPA e le ARPA regionali sono enti tecnici di controllo, autonomi rispetto al Ministro dell'ambiente, che non può interferire con direttive «politiche» estranee alla sua primaria funzione di tutela del valore costituzionale dell'ambiente.

18. - *Obiettivi di qualità.*

La nuova legge sposta l'attenzione sulla tutela integrata della risorsa acqua: una concezione più avanzata rispetto a quella riferita al singolo scarico di cui all'art. 1 della legge 319/76.

Si spiega allora la considerazione del «corpo idrico» quale risorsa naturale da conservare e migliorare, garantendo la sua «qualità» all'interno del bacino idrografico di riferimento.

Si spiega, altresì, l'esigenza di assicurare la pluralità degli usi e di alcune specifiche destinazioni (acqua potabile, acque di balneazione, acque dolci idonee alla vita dei pesci, acque destinate alla vita dei molluschi), nonché la necessità di proteggere le «aree sensibili» (es. laghi, aree lagunari, zone umide, alcune aree costiere dell'alto Adriatico, laguna Veneta che conserva la sua speciale disciplina) e di evitare i pericolosi inquinamenti di nitrati di origine agricola in apposite zone vulnerabili.

Una particolare attenzione la legge dedica alle acque potabili (art. 21), prevedendo aree di salvaguardia, zone di tutela assoluta, zone di rispetto e zone di protezione.

19. - *Tutela quantitativa.*

Questo punto è di speciale importanza perché consente di assicurare il principio ecologico del «minimo deflusso vitale» (art. 22), favorire il «risparmio idrico» (art. 25) e il «riutilizzo dell'acqua» (art. 26), introducendo la base per meccanismi economici adeguati (incentivi, agevolazioni, tariffe differenziate, ecc.). Su questi principi mancano sia le sanzioni, sia la previsione di meccanismi economici e fiscali!

20. - *La disciplina degli scarichi.*

Restano nel sistema i due tradizionali punti di riferimento: l'autorizzazione preventiva e l'osservanza dei limiti di accettabilità.

Sul primo punto già si è accennato.

Sui limiti di accettabilità un apposito allegato (n. 5) prevede distinzioni per gli scarichi in corpi d'acqua superficiali di acque reflue urbane e per quelli di acque reflue industriali.

Per gli scarichi nel suolo esiste un generale divieto, salvo alcune eccezioni.

La nuova legge contempla limiti «statuali», che le Regioni sono obbligate a osservare, quando trattasi di scarichi di sostanze pericolose.

Purtroppo in contrasto con i principi comunitari, le Regioni possono introdurre criteri meno restrittivi negli altri casi.

Si dubita della legittimità costituzionale di tale possibilità di deroga e, soprattutto, della correttezza rispetto agli obblighi comunitari.

Questa flessibilità, ispirata ad un malinteso federalismo, creerà problemi pratici di disparità di trattamento fra Regioni diverse e renderà problematico (per obiettiva carenza di parametri certi nazionali) il raggiungimento degli stessi obiettivi di qualità e risanamento (vedi art. 28, punti 2 e 10).

Meritano di essere segnalate ulteriori misure:

a) per le imprese agricole e di allevamento l'assimilazione agli scarichi di acque reflue domestiche (assimilazione in linea di principio, a nostro avviso, del tutto inopportuna alla luce della evoluzione giurisprudenziale), purché sussista un rapporto di complementarità e connessione funzionale con l'attività di coltivazione del fondo (criterio questo correttamente desunto dalla giurisprudenza) ex art. 28, punti 7 e 38;

b) la distinzione tra autorizzazione allo scarico ed utilizzazione agronomica (art. 38), anche qui assecondandosi l'evoluzione giurisprudenziale;

c) la distinzione tra «scarico» e «smaltimento» di rifiuti, sia nel cosiddetto scarico indiretto (trasporto di liquidi a mezzo di autobotti), sia nel divieto di utilizzo di impianti di trattamento di acque reflue urbane per lo «smaltimento» di rifiuti (art. 36, ma vi sono alcune discutibili deroghe);

d) la sostanziale depenalizzazione per scarichi di alcune attività produttive (attività di escavo, posa in mare di cavi e condotte) o di determinate infrastrutture (dighe), ex artt. 35 e 40, con un sostanziale arretramento rispetto alla giurisprudenza.

21. - *Le sanzioni.*

Come si è visto, poiché il troppo ampio decreto legislativo si diffonde molto su principi, obiettivi di qualità ambientale, tutela qualitativa e quantitativa della risorsa, strumenti di tutela delle acque e controlli (argomenti certamente importanti ed utili da affrontare, sia pure con la consapevolezza dei fallimenti dei precedenti tentativi a partire dalla legge 319/76) ci si domanda se il nuovo decreto legislativo abbia un grado adeguato di effettività.

Se realisticamente si tiene conto che lo stesso problema dell'inquinamento è affrontato prevalentemente a valle e non nelle sue cause (prevenzione), occorrerà verificare la natura ed il tipo di sanzioni (amministrative, civili, penali) previste, onde poter valutare il possibile impatto operativo.

Occorre definire quali comportamenti sono considerati illeciti e con quali conseguenze.

Le tipologie possono essere così riassunte (alla luce delle norme di cui al titolo V artt. 54, 55, 56, 57, 58 per le sanzioni amministrative e artt. 59, 60 e 61 per le sanzioni penali, tenendo presente che l'art. 58, comma 4 contiene una forte sanzione penale, benché inserita nel capo I sulle sanzioni amministrative e che l'art. 62, n. 12 contempla il reato di aumento anche temporaneo dell'inquinamento).

21.1. - *Scarico senza autorizzazione.*

a) *Scarico senza autorizzazione di «acque reflue industriali».*

Costituisce reato ex art. 59, 1° comma ed è punito con la pena alternativa dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da due milioni a quindici milioni.

Si pongono due questioni: quale significato dare al termine «nuovi scarichi» e quale significato dare alla dizione «acque reflue industriali».

Sul primo punto si può ritenere che il riferimento è agli scarichi nuovi perché non ancora autorizzati, anche se già esistenti (5).

In questo senso si esprime la nota 1, in calce all'allegato 5, che al punto b) definisce «come esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto ... gli scarichi di acque reflue industriali in esercizio e già autorizzati».

Uno dei criteri generali ex art. 45 del decreto legislativo è che «tutti gli scarichi devono essere autorizzati», un criterio peraltro già presente nell'art. 9 della legge 319/76.

Se per «acque reflue industriali» ex art. 2, lett. b) si intendono «qualsiasi tipo di scarico di acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali e industriali, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento», deve concludersi che il reato formale di scarico senza autorizzazione sussiste per tutti gli scarichi di tali acque quale che sia il recapito (comprese le fognature) e per tutti gli scarichi esistenti o nuovi, privi del controllo formale della P.A. rappresentato dall'atto espresso e specifico dell'autorizzazione preventiva.

(5) Cass. Sez. III, 6 luglio 1999, n. 8575, Scrocca, in questa Riv., 2000, 199, con nota di V. BARTOLINI, *Il reato di scarico senza autorizzazione*

zione o oltre i limiti consentiti tra il d.lgs. 152/99 e la precedente normativa di settore.

b) *Scarico senza autorizzazione «di acque reflue domestiche o di reti fognarie»* (art. 54, 2° comma).

È punito con una sanzione amministrativa da 10 a 100 milioni. La sanzione è molto più lieve per gli scarichi relativi ad edifici isolati adibiti ad uso abitativo (da 1 a 5 milioni). Rimane l'obbligo giuridico dell'autorizzazione, ma viene confermata la discutibile scelta legislativa della depenalizzazione, già operata con la legge 172/95.

Per «acque reflue domestiche» [art. 2, punto g)] si intendono le «acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche».

Il criterio tradizionale degli scarichi da insediamenti civili e da insediamenti produttivi non è più utilizzato, con qualche vantaggio, perché alla provenienza (che pur non compare come criterio) si accompagna il profilo sostanziale (acque tipiche del metabolismo umano e delle attività domestiche nel primo caso ed acque tipiche di attività commerciali e industriali nel secondo caso).

Risulta, dunque, molto più difficile ora escludere dalle sanzioni penali gli scarichi senza autorizzazione da servizi che svolgano normali «attività commerciali».

Resta, comunque, un margine di ambiguità ed incertezza che può essere colmato dalla evoluzione giurisprudenziale, peraltro abbastanza consolidata ed antipatrice.

Più delicato è il caso dello «scarico senza autorizzazione di reti fognarie», come definite dall'art. 2, punto a): «il sistema di condotta per la raccolta ed il convogliamento delle acque reflue urbane».

Sembra grave che in questo caso sia stata esclusa la sanzione penale, apparendo intollerabile che scarichi di intere reti fognarie siano abusivi, considerando altresì la natura fortemente inquinante ormai delle «acque reflue urbane» [art. 2, punto i)], comprendenti non solo «acque reflue domestiche», ma anche «il miscuglio di acque reflue civili, di acque reflue industriali».

Pur essendo vero che gli Stati membri dell'Unione Europea sono obbligati a conseguire i risultati delle direttive comunitarie, ma sono liberi nella scelta dei mezzi (almeno per la dottrina tradizionale, ora in corso di superamento), appare discutibile che il legislatore italiano con la legge 172/95 abbia depenalizzato il settore degli scarichi civili e delle pubbliche fognature ed abbia addirittura confermato tale indirizzo con il nuovo decreto legislativo 152/99, in contrasto con gli indirizzi giurisprudenziali più severi agli inizi degli anni 90, pur dichiarando a parole di voler recepire ed applicare la direttiva 91/127/CEE sulle fognature.

Certamente sottoporre alla stessa modesta sanzione amministrativa scarichi senza autorizzazione di singoli insediamenti di tipo residenziale e gli scarichi delle reti fognarie, contenenti anche scarichi di acque reflue industriali, costituisce scelta non razionale e di dubbia legittimità costituzionale.

c) *Scarico senza autorizzazione di sostanze pericolose.*

Va riconosciuto in positivo (e non potrà sfuggire alla Commissione dell'Unione Europea) che l'Italia ha evitato un ulteriore arretramento e peggioramento della situazione preesistente per gli scarichi senza autorizzazione di sostanze pericolose. Con l'art. 18 del d.lgs. 133/92 (ora assorbito in un dichiarato sforzo di armonizzazione) già si puniva severamente (con l'arresto fino a tre anni) lo scarico di sostanze pericolose nelle acque o in fognatura.

Ora con l'art. 59, punto 3 si ribadisce la sanzione penale (da tre mesi a tre anni) per tutte le «acque reflue industriali» comprese quelle immesse nelle fognature, come è possibile intendere (e come sarebbe stato opportuno precisare).

In questo senso deve concludersi alla luce del principio enunciato dall'art. 28, comma 2, che fa divieto alle Regioni di «stabilire valori limite meno restrittivi di quelli fissati nell'allegato 5, tabelle 1, 2, 5 e 3A» e soprattutto in forza dell'art. 34 che prevede la possibilità in positivo di imporre «valori-limite

di emissione più restrittivi di quelli fissati ai sensi dell'art. 28, 1° e 2° comma ed anche limiti quantitativi».

21.2. - *Scarico oltre i valori tabellari: aspetti generali.*

Ciò premesso, si osserva che i limiti di emissione degli scarichi idrici sono stabiliti nell'allegato 5, che distingue gli scarichi in corpi d'acqua superficiali (acque reflue urbane ed acque reflue industriali) e gli scarichi sul suolo.

Per gli scarichi di impianti di trattamento di acque reflue urbane sono indicate due tabelle: la tabella 1 fissa i limiti di emissione in generale; la tabella 2 i limiti di emissioni in aree sensibili.

Per gli scarichi di «acque reflue industriali» trova applicazione la tabella 3.

Una distinta tabella (tabella 3A) introduce anche limiti quantitativi (quantità scaricata per unità di prodotto) con riferimento alla diversa capacità di produzione di specifici settori produttivi.

La tabella 3 si applica anche alle fognature miste che raccolgono scarichi di insediamenti industriali.

Per gli scarichi sul suolo vige il divieto generale (art. 29, 1° comma).

Le eccezioni (art. 29, 1° comma, punto C) devono osservare la tabella 4.

Per ultimo la tabella 5 indica alcune sostanze per le quali le Regioni o l'ente gestore di fognature non possono stabilire limiti meno restrittivi di quelli della tabella 3.

21.3. - *Scarico oltre i limiti tabellari: entrata in vigore della nuova disciplina.*

Con l'art. 62 del decreto legislativo si stabilisce al punto 11 che «i titolari degli scarichi esistenti (purché già autorizzati) devono adeguarsi alla nuova disciplina entro tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto», cioè entro il 26 maggio 2002.

Nel frattempo che accade? A distanza di molti anni (13 anni dal 1986, data di scadenza del periodo transitorio concesso dall'art. 8 legge 319/76; 7 anni dalla vigenza dei decreti legislativi già operanti in delicati settori, nn. 130, 131, 132, 133 del 1992 già citati) viene riproposta la pratica di un adeguamento temporale lungo, con conseguenti difficoltà applicative.

Una indicazione di continuità, da ritenere valida anche per i profili sanzionatori può ricavarsi dall'art. 62 punto 8: «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».

Questo punto fondamentale merita la massima considerazione, perché nei tre anni per l'adeguamento alla nuova disciplina, dovranno continuare ad applicarsi le norme «compatibili»: lo scarico senza autorizzazione di insediamenti civili e delle pubbliche fognature resta affidato alle sole sanzioni amministrative *ex* legge 172/95; lo scarico senza autorizzazione, anche in fognatura, da insediamenti produttivi, sarà punito *ex* art. 21, 1° comma, legge 319/76 (con l'arresto o l'ammenda, tenendo presente che il nuovo decreto non ha modificato la pena dell'arresto, ma solo aumentato quella dell'ammenda); per il superamento dei limiti di accettabilità degli scarichi da insediamenti civili e delle pubbliche fognature, per il principio di tassatività dovrà continuare ad applicarsi la legge 172/95, cioè una sanzione soltanto amministrativa; per gli scarichi da insediamenti produttivi oltre i limiti tabellari, deve precisarsi che potranno valere nei tre anni di adeguamento solo i limiti tabellari preesistenti e la sanzione penale sarà soltanto quella già prevista dall'art. 21, 3° comma e dall'art. 21, 4° comma della legge 319/76, come modificata dalla legge 172/95.

21.4. - *Divieto di aumento anche temporaneo dell'inquinamento.*

Questa figura era già contenuta nell'art. 25 della legge 319/76.

La giurisprudenza, che anche dopo la legge 172/95 aveva ritenuto ancora in vigore tale norma, non espressamente abrogata, risulta confermata dall'art. 62, punto 12 del nuovo decreto 152/99.

La differenza sta in ciò: nel caso dell'art. 25 legge 319/76 il divieto di aumento dell'inquinamento era riferibile ad una situazione di fatto temporale da accertare caso per caso, posto che il sistema legale non conosceva tabelle di accettabilità degli scarichi; nel caso dell'art. 62, punto 12 d.lgs. 152/99 il divieto di aumento dell'inquinamento deve accertare una condizione legale di base, ossia il rispetto di «quanto previsto dalla normativa previgente», nazionale e regionale, in vista di un adeguamento complessivamente più rigoroso.

Il nuovo decreto considera reato, punibile con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da lire due milioni a lire quindici milioni (art. 59, 2° comma) la violazione del divieto di aumento dell'inquinamento da scarichi da acque reflue industriali, mentre opta per la sanzione amministrativa nel caso di aumento dell'inquinamento per «scarichi di acque reflue».

La questione delicata che si pone è se in attesa dell'adeguamento l'interprete debba applicare solo la sanzione penale del divieto di aumento dell'inquinamento, in attesa dell'entrata in vigore della nuova normativa, oppure debba continuare ad applicare – nei limiti della compatibilità – il sistema sanzionatorio previgente (non solo la legge 319/76 e la legge 172/95, ma anche i d.lgs. 130, 131, 132, 133 del 1992, assistiti da importanti sanzioni penali in settori specifici).

Questa seconda opinione sembra preferibile per ragioni letterali, sistematiche e logiche, in quanto la nuova normativa si fissa una razionalizzazione più esigente del sistema e non certo l'azzeramento di quello preesistente.

Naturalmente ciò non esime dal dovere di censurare per scarsa chiarezza il nuovo decreto su aspetti così importanti ai fini applicativi.

La Corte di Cassazione Sez. III, con sentenza 9 agosto 2000, n. 8977, Beschi, ha stabilito che l'aumento dell'inquinamento prevede due ipotesi distinte *ex art.* 59, 2° e 3° comma ed è punito in modo più grave nel caso di sostanze pericolose, sicché il reato sussiste quando siano superati i valori delle vecchie tabelle della legge Merli.

21.5. - *Divieto di scarico.*

Questa tipologia di reato è importante (art. 59, n. 8) per la gravità della sanzione (fino a tre anni di arresto), per la natura dello scarico e la sua destinazione (sul suolo, art. 29) e nel sottosuolo e nelle acque sotterranee (art. 30).

Il reato è operante, senza attendere lo spirare del periodo transitorio, (es. per il punto 2.1 dell'allegato 5), salve le eccezioni previste e le ipotesi della previsione di apposite tabelle.

21.6. - *Scarico con violazione delle prescrizioni delle autorizzazioni.*

Questa tipologia, già prevista dall'art. 22 legge 319/76, era stata depenalizzata dalla legge 172/95, sia per la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione relative agli scarichi da insediamenti civili, sia per quelli da insediamenti produttivi.

Ai sensi della nuova legge 152/99 il reato rimane *ex art.* 59, 4° comma, d.lgs. n. 133/92 per la violazione delle prescrizioni delle autorizzazioni degli scarichi relativi a sostanze pericolose.

21.7. - *Scarico nelle acque del mare da navi od aeromobili.*

L'art. 59, punto 11, punisce con la pena di due mesi o due anni lo scarico da navi od aeromobili in mare di sostan-

ze o materiali per i quali vige il divieto assoluto in base alle convenzioni internazionali vigenti e ratificate dall'Italia.

Viene, tuttavia, introdotta una deroga di non facile applicazione per l'ipotesi di scarico «in quantità tali da essere rese rapidamente innocue dai processi fisici, chimici o biologici, che si verificano naturalmente in mare, a condizione della preventiva autorizzazione».

Non è espressamente stabilito un divieto di scarico dalla terraferma nel mare (inquinamento da terra), come impone l'art. 8 della Convenzione per la protezione del Mediterraneo del 16 febbraio 1976, Barcellona.

21.8. - *Inosservanza di specifici provvedimenti.*

L'inosservanza dei provvedimenti eccezionali ed urgenti adottati dal Presidente della Provincia o dal Presidente della Giunta regionale relativamente alle acque idonee alla vita dei pesci è sanzionata *ex art.* 59, n. 7. Allo stesso modo è sanzionata la mancata osservanza del provvedimento dell'autorità, che accerti violazioni alla qualità delle acque idonee alla vita dei pesci *ex art.* 59, n. 7, con riferimento all'art. 12, punto 2.

21.9. - *Non osservanza di prescrizioni regionali sulle acque destinate ai molluschi.*

Come risulta dagli artt. 14, punto 3 e 15, punti 2 e 3 e dall'art. 59, punto 9, una sanzione penale rilevante è prevista per i trasgressori di specifiche prescrizioni regionali attinenti la qualità delle acque destinate alla vita dei molluschi.

21.10. - *Violazione delle prescrizioni relative al danno ambientale.*

Come è noto il danno ambientale presenta possibili profili civili, penali ed amministrativi.

In materia di rifiuti il d.lgs. n. 22/97 prevede uno specifico reato (art. 51 *bis*) per «chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, determinando il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione dei siti, se non provvede alla bonifica».

Allo stesso modo per le acque il decreto legislativo 152/99 all'art. 58, comma 4 prevede (in verità con una dizione non molto felice) che «chi non ottempera alle prescrizioni» (di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti), cagionando un inquinamento o un pericolo concreto e attuale di inquinamento, è punito con una pena congiunta dell'arresto da sei mesi ad un anno e dell'ammenda da 5 a 50 milioni.

Il procedimento per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino a proprie spese è quello stesso contemplato dall'art. 17 d.lgs. 22/97 in tema di rifiuti.

Opportunamente, però, si precisa che il danno ambientale (in senso civilistico) non eliminabile con la bonifica ed il ripristino può essere fatto valere *ex art.* 18 legge 349/86.

Meritano, infine, di essere segnalati: la possibilità di sospensione condizionale della pena subordinata al risarcimento del danno o alla bonifica e ripristino (art. 60) e la possibilità di beneficiare di una circostanza attenuante speciale nel caso di riparazione integrale del danno (riduzione della pena dalla metà ai due terzi, *ex art.* 61).

Forti perplessità (ed era un sicuro arretramento) destava la norma dell'art. 59, n. 6 che si riferiva al gestore di impianti di depurazione, allorché determinava il superamento dei limiti della Tabella 3, Allegato 5.

Veniva introdotta, in contrasto con tutta la giurisprudenza di legittimità, una limitazione soggettiva della responsabilità, limitata ai soli casi di dolo o grave negligenza con l'aggravante che chi effettua lo scarico non può giovarsi della stessa possibilità, ma su questo punto – come si

vedrà – è intervenuto il d.lgs. 258/2000, eliminando la situazione di favore.

21.11. - Sanzioni amministrative.

Le sanzioni amministrative sono previste negli artt. 54-58 del decreto in esame.

La materia merita un'analisi più approfondita, non possibile in questa sede.

Alcune ipotesi sono chiare: lo scarico senza autorizzazione di acque domestiche o di reti fognarie (art. 54, punto 2); la immersione in mare di alcuni materiali e la posa di cavi e condotte (art. 54, punto 6); il non consentire l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo (art. 54, punto 9); l'effettuazione di operazioni di svasso, sghiaimento o sfangamento di dighe, con superamento dei limiti o violazioni delle prescrizioni (art. 54, punto 10).

In quest'ultimo caso – come si è detto – vi era una giurisprudenza specifica della Corte Suprema di cassazione che poteva creare problemi a poteri forti come l'ENEL e che è stata contraddetta, benché fosse ragionevole (la Corte conservava la responsabilità penale almeno nei casi estremi di superamento dei valori dello specifico scarico produttivo della centrale idroelettrica, che si avvaleva dell'invaso o della diga).

Le perplessità e gli approfondimenti necessari riguardano alcuni settori, coperti solo da sanzioni amministrative:

a) il superamento dei limiti tabellari dell'Allegato 5 o dei valori regionali o fissati dall'autorità (art. 54, n. 1);

b) l'inosservanza dei valori limite per scarichi ed immissioni nelle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano e nelle aree protette (art. 54, n. 1: l'entità della sanzione pecuniaria, ossia non meno di 30 milioni, non deve trarre in inganno, perché la materia è assistita dalle sanzioni penali ex art. 21 d.p.r. 236/88 che non possono gravare solo su chi «fornisce acque che non presentano i requisiti di qualità» per il consumo umano, ma dovrebbe coinvolgere anche chi rende possibile il deterioramento di tali acque);

c) lo scarico senza osservare le prescrizioni dell'autorizzazione (art. 54, punto 3);

d) la stessa sanzione da 1 milioni a 25 milioni, per chi non installa i controlli in automatico e per chi non conserva i risultati degli stessi che fornirebbero la prova di una responsabilità più grave ex artt. 52 e 54, punto 5: converrebbe neutralizzare la sequenza dei risultati in automatico, monetizzando il tutto con qualche milione di sanzione amministrativa (e ciò per scarichi di sostanze pericolose sottoposte a controllo automatico!);

e) una semplice sanzione amministrativa per lo smaltimento di fanghi (un concentrato di veleni) direttamente nelle acque dolci e salmastre (artt. 54, punto 8 e 42, punto 2).

22. - Conclusione.

Pur considerando alcuni profili positivi in linea di principio (il concetto di risorsa; l'obiettivo di qualità ambientale; l'obiettivo di qualità per specifica destinazione; la previsione di aree sensibili; la previsione di zone vulnerabili da nitrati di origine agricola; le zone di tutela assoluta e di rispetto per le acque destinate al consumo umano; la tutela anche quantitativa ed il connesso risparmio idrico; il principio del riutilizzo dell'acqua), sembra che il testo del nuovo decreto si presenti accettabile nei principi ispiratori, ma carente di un reale coordinamento anche temporale oltre che sostanziale con alcune leggi strutturali del nostro sistema giuridico (VIA; legge sul suolo e sui bacini idrografici; legge Galli n. 36/94).

Si ha l'impressione di una normativa che insegue la direttiva 91/271/CEE sulle acque reflue urbane (il vero dramma spostato al lontano 2016) senza incidere sulle cause reali del fenomeno.

Dopo la tanto criticata legge 172/95, chi si aspettava in tema di fognature un'inversione di tendenza è rimasto deluso.

La rete normativa è diventata soltanto più difficile da applicare, perché alle Regioni è stato affidato un potere di deroga discrezionale troppo vasto.

Mentre per l'Unione Europea le fognature sono un problema di vitale importanza ed impegnano la responsabilità degli Stati, in Italia si continua a privilegiare il ruolo regionale con una sostanziale depenalizzazione degli scarichi nelle e dalle fognature e la possibilità di limiti anche più permissivi.

Perfino gli obiettivi della richiamata direttiva 91/271/CEE sono spostati arbitrariamente in avanti fino al 2016, sicché sembra inevitabile che la Corte di giustizia delle Comunità Europee debba intervenire per accertare le responsabilità del nostro Governo, che continua ad operare su deleghe senza un reale e serio controllo democratico del Parlamento.

Quanto agli strumenti economici e fiscali la nuova legge non va oltre gli auspici, mentre sarebbe stata necessaria una previsione concreta di misure (che devono essere indicate dallo Stato e non dalle Regioni).

È noto che il fabbisogno economico per dotare l'Italia di un sistema efficiente di depuratori ammonta ad una cifra enorme (circa 60 mila miliardi), che non può gravare solo sul contribuente e sul bilancio pubblico.

Occorre definire il ruolo delle imprese private e le loro responsabilità imponendo per legge – a certe condizioni – la migliore tecnologia disponibile e rendendo impossibile lo «scarico» nelle fognature di reflui industriali non depurati.

Occorre, altresì, incoraggiare con incentivi chi scelga le opzioni non inquinanti.

In mancanza di seri strumenti operativi economici e fiscali, non vi saranno risorse sufficienti per il risanamento di fiumi e corsi d'acqua e per un decente sistema fognario nei comuni.

Certamente il sistema sanzionatorio (comprese le norme sul danno ambientale) può svolgere un ruolo positivo, ma la sfida deve essere vinta attraverso strumenti tecnici ed economici preventivi.

Si ha l'impressione che le fognature svolgano un ruolo di attrazione e che tutto vi precipiti fatalisticamente e che il sistema della pianificazione e prevenzione (V.I.A.; legge 183/89; legge 36/94) resti sullo sfondo.

Se questa impressione fosse realistica ed esatta, sarebbe la prova della permanente non risolvibilità della crisi ambientale.

La nuova legge, lasciando sostanzialmente fuori dal modello operativo le imprese ed il corpo sociale, sconta la contraddizione fra sincere aspirazioni e cruda realtà del risanamento.

23. - Le principali innovazioni introdotte dal d.lgs. 258/2000.

Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, pubblicato sulla G.U. n. 218 del 18 settembre 2000 (s.o. n. 153/L), reca «disposizioni correttive e integrative del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, comma 4, della l. 24 aprile 1998, n. 128».

23.1. - Definizioni.

Partendo dalla definizione di «acque reflue industriali» è opportuno ricordare che originariamente il d.lgs. 152 faceva riferimento solamente alla provenienza da «edifici»; con questo provvedimento si precisa che la provenienza può essere anche da «installazioni» indicando, per entrambe le provenienze, che le attività che qualificano le acque reflue «industriali», oltre che «commerciali» come in precedenza, sono anche quelle derivanti da «produzione di beni».

Trattasi, a nostro avviso, di una soluzione migliorativa, già valorizzata dalla giurisprudenza.

È rimasto il concetto di «acque reflue urbane», con specificazione della provenienza (agglomerato) e della destina-

zione (rete fognaria): rimane nel sistema la soluzione compromissoria di una categoria distinta tra «acque reflue domestiche» ed «acque reflue industriali».

Il concetto di «agglomerato» è stato meglio chiarito sotto il profilo tecnico e finanziario, mentre opportunamente è stata introdotta la nozione di «fognature separate» per le acque di prima pioggia e di dilavamento.

23.2. - Acque meteoriche.

L'art. 39, relativo alle acque meteoriche di dilavamento e alle acque di prima pioggia, viene sostanzialmente riscritto attribuendo alle Regioni il compito di dettare apposite normative per la raccolta separata e per il controllo.

23.3. - Utilizzazione agronomica di effluenti.

L'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e in genere delle acque reflue provenienti da piccole aziende agroalimentari sarà oggetto di apposita regolamentazione regionale. Il legislatore, tra l'altro, prescrive per tali attività che le autorizzazioni prevedano procedure semplificate.

Ci si attendeva una netta distinzione tra autorizzazione allo scarico e successiva utilizzazione agronomica sui terreni, come è nella giurisprudenza.

23.4. - Autorizzazione allo scarico.

Nel ribadire che per gli scarichi domestici recapitanti in fognatura non occorre alcuna autorizzazione, il legislatore ha eliminato la disposizione che consentiva alla concessione edilizia di «assorbire» l'autorizzazione allo scarico. Ne consegue che per tali situazioni si debba procedere con apposito atto, separato dall'*iter* urbanistico ed edilizio proprio della concessione edilizia, analogamente a quanto previsto per l'abitabilità.

In caso di trasferimento di attività, le autorizzazioni allo scarico possono seguire, se non variano quantitativamente o qualitativamente, una procedura semplificata.

Nel caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico, si attribuisce all'«autorità competente al controllo», il compito di procedere alle diffide e all'eventuale revoca dell'autorizzazione, sancendo la separazione tra organo preposto all'autorizzazione e organo preposto al controllo.

In via di principio – a nostro avviso – era opportuno tenere distinti due punti: è chiaro che gli scarichi domestici devono essere sempre «ammessi» in fognatura, ma è altresì chiaro che il «gestore» ne deve essere informato e deve «autorizzare», indicando modalità e prescrizioni oltre che stabilendo la tariffa in funzione anche della entità dello scarico.

23.5. - Concessioni.

Si procede ad ulteriori modifiche del r.d. 1775/33 integrando l'art. 23 del 152 con norme modificative di vari articoli del testo unico del 1933.

Viene introdotta la norma che anche in caso di concessioni «preferenziali» (ex art. 4 r.d. 1775/33) deve essere garantito il minimo deflusso vitale (art. 22, comma 6 bis).

In generale, nel rilascio di concessioni, con la modificazione dell'art. 12 bis del r.d. 1775/33, si corregge il concetto introdotto dal 152 circa la pregiudiziale dell'utilizzo primario di acque riciclate o di provenienza meteorica, subordinando tale principio alla sostenibilità economica di tale utilizzo.

La ricerca di acque sotterranee è soggetta ad autorizzazione su tutto il territorio nazionale, mentre in precedenza tale autorizzazione doveva essere richiesta solo per i comparti individuati.

Un principio generale e certamente innovativo nel campo delle concessioni ad uso idroelettrico, riguarda l'affermazione

che tutte le concessioni sono «temporanee» e che la durata massima potrà essere di trent'anni salvo ulteriori limitazioni.

23.6. - Obiettivi di qualità ambientale.

Il termine del 31 dicembre 2001 è «posticipato» al 30 aprile 2003.

È la prova evidente della non ragionevolezza di fissare per legge obiettivi temporali e della tendenza ad un adeguamento di mera immagine agli obblighi comunitari rispetto ai profili sostanziali.

Questo rilievo vale anche per le altre date indicate nel provvedimento.

23.7. - Aree sensibili.

In sede di prima applicazione non sono più considerati sensibili quei corpi idrici ove si svolgono attività tradizionali di produzione ittica sostenibile (ex art. 18, 2° co., lett. e).

Trattasi, anche qui, di un adattamento di tipo politico, che non giova all'ambiente, perché la «sostenibilità» di una attività economica è cosa concettualmente diversa dalla «sostenibilità» ecologica.

23.8. - Disciplina delle acque nelle aree protette.

L'art. 25 della legge 36/94 (Galli) modificato dall'art. 28, 3° c., della legge 136/99, è innovato con ulteriori possibilità negoziali per l'ente gestore dell'area protetta: quest'ultimo, in base al semplice riscontro dell'alterazione degli equilibri biologici dei corsi d'acqua può chiedere all'autorità competente di modificare le quantità di rilascio.

Il riconoscimento e la concessione preferenziale delle acque superficiali o sorgentizie e le concessioni in sanatoria sono rilasciate su parere – e limitazioni eventuali – dell'ente gestore dell'area naturale protetta.

Gli stessi enti gestori potranno verificare le captazioni e le derivazioni già assentite e – sulla base di accertate alterazioni dell'equilibrio biologico dei corsi d'acqua oggetto di autorizzazione – potranno richiedere all'autorità competente la modifica della quantità di rilascio senza che ciò possa dar luogo alla corresponsione di indennizzi e con il solo effetto di ridurre proporzionalmente il canone.

Questa norma, nella sua interpretazione letterale, oltre ad agire sulle derivazioni fisicamente allocate nel territorio oggetto di tutela, potrà avere effetti anche sulle derivazioni che interessano il corpo idrico «a monte» dell'area tutelata: se si dimostra che la derivazione altera l'equilibrio biologico del corpo idrico nel tratto che attraversa l'area tutelata, da parte dell'ente gestore potrebbe essere richiesta la riduzione delle quantità derivate e il conseguente maggior deflusso nel corpo idrico che «attraversa» l'area naturale.

La stessa procedura (riduzione, fino al diniego) può essere applicata anche all'Enel, nell'ambito della proroga trentennale delle piccole derivazioni (art. 23, comma 8°).

23.9. - Scarichi.

Per gli scarichi di «edifici isolati, di installazioni o di insediamenti» che non rientrano nella definizione di agglomerato, lo smaltimento dovrà essere assicurato da «sistemi individuali o da altri sistemi pubblici» con apposite norme regionali che rispettino le prescrizioni del decreto 1977 recante le norme tecniche attuative della «Merli» (art. 27, comma 4°).

Per quanto riguarda i valori limite si rivedono le possibilità per le Regioni di stabilire valori limite meno restrittivi (art. 28, comma 2°).

In precedenza l'autorità preposta al controllo era autorizzata ad effettuare «tutte le ispezioni» necessarie «all'interno degli stabilimenti»; ora viene tolta la limitazione relativa agli stabilimenti e i controlli possono essere effettuati ovunque (art. 28, comma 4°).

Si stabilisce che il criterio di assimilabilità alle acque reflue domestiche degli scarichi da allevamenti esistenti si applicherà dal 13 giugno 2002 (art. 28, comma 7°).

In via di principio questa assimilabilità andava esclusa, perché deve essere verificata caso per caso *ex post*. Il riferimento al 13 giugno 2002 non sembra avere alcun senso per gli allevamenti «esistenti» che, se autorizzati, devono osservare la normativa secondo i principi generali.

Per quanto riguarda gli scarichi sul suolo sono sempre ammessi quelli di acque meteoriche convogliate da reti fognarie separate [art. 29, comma 1°, lett. e)].

Si consente la regolarizzazione degli scarichi sul suolo «esistenti» alla data di entrata in vigore del decreto entro tre anni dalla data stessa di entrata in vigore: in questo caso è opportuno sottolineare che si considerano «esistenti» quelli «esistenti in senso giuridico-formale» come peraltro la Corte di cassazione (sentenza Sez. III Pen., 6 luglio 1999, n. 8575, Scrocca, cit.) ha chiarito.

In tale sentenza la Corte stabilisce che si considerano «nuovi» non solamente quegli scarichi «realizzati in senso fisico dopo l'entrata in vigore della nuova legge», ma anche quelli «fisicamente già esistenti, ma non in regola con l'autorizzazione prevista dalla normativa previgente».

La nota 1 in calce all'Allegato 5 del d.lgs. 152/99 è stata corretta su impulso della giurisprudenza.

Per quanto riguarda gli scarichi in reti fognarie (art. 33) sono interessanti le precisazioni introdotte dal decreto «acque bis» relativamente all'autorità competente a fissare valori limite derogabili rispetto a quelli tabellari: per gli scarichi di acque reflue industriali che recapitano in reti fognarie si deve fare riferimento ai valori adottati dal gestore del servizio idrico integrato e approvati dall'amministrazione pubblica responsabile; per le acque reflue domestiche non è, come in precedenza, il singolo gestore dell'impianto di depurazione, ma il gestore del servizio idrico integrato a fissare tali valori.

Una normativa di indubbio interesse, sia sotto il profilo del rapporto rifiuto-scarico, sia sotto il profilo idraulico e igienico-sanitario, riguarda il divieto di smaltimento di rifiuti triturati in fognatura, chiarendo una volta per tutte anche l'illegittimità dei trituratori domestici applicati ai lavandini. In questo caso, qualora tali apparecchiature venissero sanzionate, potrebbe essere interessante considerare l'orientamento dell'autorità giudiziaria in materia, così O. DEL BARBA, in *Il decreto legislativo 258/2000*, in *Riv. Ambiente*, n. 1/2000, 11, ed. La Tribuna, Piacenza.

23.10. - Sanzioni.

Si segnala che i primi tre commi dell'art. 59 d.lgs. 152/99 sono rimasti immutati.

Particolare importanza ha il riferimento del 3° comma alle «sostanze pericolose» come ipotesi distinta di aumento temporaneo dell'inquinamento (rispetto all'ipotesi ordinaria di cui al 2° comma).

Migliorativa è la modifica del 4° comma (inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione) nel senso che non è richiesto il superamento dei limiti tabellari («al di fuori dell'ipotesi di cui al comma 5»).

Opportune sono state le soppressioni delle frasi «immissione occasionale» nel comma 5 e di parte del comma 6 precedente relativo al gestore di impianti di depurazione punibile solo «per dolo o grave negligenza»: il gestore risponde come tutti gli altri soggetti anche sulla base della ordinaria colpa. Questo è un punto molto importante segnalato della prima giurisprudenza applicativa.

Purtroppo è rimasto nel 5° comma il riferimento alle «sostanze indicate nella Tabella 5 dell'Allegato 5»: bastava il riferimento all'Allegato 5 nel suo complesso (che comprende 51 parametri) e non limitare la sanzione penale solo alle 18 sostanze della Tabella 5.

Il superamento dei valori tabellari lede il bene sostanziale ambiente, sicché la sanzione penale trova giustificazione.

Come già detto, non sembra ragionevole monetizzare (in misura peraltro irrisoria partendo da 5 milioni!) la lesione del bene ambiente che senza dubbio si verifica con il superamento dei limiti di legge (nel momento in cui questo viene accertato *ex ante*) e poi punire penalmente lo stesso danno *ex post* ormai diffuso e confuso sul territorio con la previsione di cui all'art. 58.

Anche ai fini degli accertamenti è preferibile colpire il singolo operatore in modo puntuale nel momento in cui comunque si accerti il superamento dei limiti legali.

Non resta che confidare che lo Stato si avvalga della facoltà di modificare gli allegati *ex art.* 3, comma 4 del d.lgs. 152/99.

Vanno segnalate le innovazioni apportate nei commi 6 *bis* e 6 *ter*, 6 *quater* che prevedono:

- a) il reato di omessa comunicazione da parte del gestore del servizio idrico integrato o di non osservanza delle prescrizioni e divieti a lui imposti;
- b) il reato di ostacolo al controllo dello scarico;
- c) il reato di inosservanza delle norme regionali sulle acque di prima pioggia e di lavaggio.

Meritano di essere segnalati altri tre punti di grande importanza:

- a) la previsione del potere di chiusura degli impianti ad opera del Ministro dell'ambiente e del Ministro della sanità o della Regione o Provincia autonoma competente in alcuni casi relativi alla molluschicoltura;
- b) la previsione del reato di smaltimento di fanghi nelle acque marine;
- c) la previsione del reato di utilizzazione agronomica abusiva.

23.11. - Disposizioni finali.

L'utilizzazione agronomica è disciplinata dalle Regioni *ex art.* 38. Però lo Stato ha inserito un nuovo reato (utilizzazione agronomica abusiva *ex art.* 59, 11 *ter*, d.lgs. 258/00). Nel periodo transitorio si applicano le norme regionali preesistenti, in attesa delle nuove, ma questo non esclude di per sé il reato come sopra indicato.

L'inserimento della frase nell'art. 62, comma 12: «sono fatte salve in ogni caso le disposizioni più favorevoli introdotte dal presente decreto» richiama un principio generale, che non sembra pertinente alla materia del periodo transitorio.

La questione della norma favorevole si pone allorché lo stesso fatto non è più punibile o è punibile in modo più mite.

Nel caso del regime transitorio il termine di riferimento è ad una situazione preesistente, che non deve essere aggravata, altrimenti scatta una tipica figura di reato introdotta dalla nuova disciplina.

Il riferimento ai fini logico-giuridici è ai parametri preesistenti della vecchia legge 319/76, mentre il problema della norma più favorevole si pone al di fuori dei casi in cui può operare il reato di aumento temporaneo dell'inquinamento (limitato ai soli titolari di impianti preesistenti, già autorizzati).

La chiarificazione ha, dunque, senso per gli impianti preesistenti non autorizzati.

Si segnala, infine, che con l'art. 15 *bis* è stata riconfermata l'autonomia permanenza nel sistema della legge sul mare 979/82. □

Questioni vecchie e nuove in materia di prelazione agraria

(nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dell'ultimo decennio)

di LORENZA PAOLONI

1. Premessa. - 2. I soggetti aventi diritto all'esercizio della prelazione: a) il coltivatore di fondo altrui. - 3. segue: b) il componente della famiglia coltivatrice. - 4. segue: c) il coltivatore diretto proprietario di fondo confinante. - 5. L'oggetto della prelazione: il fondo. - 6. I casi di esclusione della prelazione. - 7. L'alienazione del fondo. - 8. La procedura di attuazione del diritto di prelazione. - 9. Le patologie ed i rimedi: a) esercizio illegittimo ed abuso della prelazione. - 10. segue: b) violazione della prelazione e tutela del coltivatore: il retratto.

1. - La prelazione agraria si presenta agli occhi del giurista moderno con una veste sorprendentemente inalterata dal tempo che continua a porla al centro del dibattito giuridico, nonostante i confini dell'agricoltura si stiano ormai velocemente spostando verso i nuovi territori del mercato agro-alimentare, dello sviluppo rurale, della tutela dei prodotti agricoli, ponendo all'attenzione dello studioso tematiche non tradizionali e, comunque, difforni da quelle strettamente connesse alle modalità di acquisizione della proprietà fondiaria.

Si comprende, allora, come nel corso dell'ultimo decennio (spazio temporale preso a riferimento nel presente lavoro) possa essere proseguita, senza soluzione di continuità, l'intensa produzione giurisprudenziale sulle diverse questioni che discendono dall'applicazione della disciplina in esame e di cui si è dato compiutamente conto in numerosi contributi teorici (1).

Sotto questo profilo non sono, tuttavia, da segnalare innovazioni di grande portata, ma va comunque evidenziato lo sforzo della giurisprudenza verso una più attenta ed articolata messa a punto dei profili controversi della materia. Sul fronte della elaborazione dottrinale significative appaiono, altresì, alcune recenti voci di enciclopedia ed utili le raccolte ragionate e commentate di sentenze.

Di un certo rilievo, per quanto concerne in modo specifico l'ampliamento dello spazio di operatività della legge base, e senza dubbio meritorie di richiamo, risultano alcune normative di settore dettate segnatamente in materia di aree protette e di zone montane.

Il compito del presente contributo, non certo agevole data la mole di materiali elaborata nel periodo preso in osservazione, sarà quello di individuare alcune *guidelines* e, all'interno di esse, si procederà a registrare, criticamente, le questioni di maggiore novità e problematicità emerse nello studio e nell'interpretazione dell'istituto in esame, al fine di delinearne un sintetico stato dell'arte.

2. - Nell'ambito della tassonomia tracciata dalla legge n. 590/1965, relativamente alle figure soggettive prescelte quali aventi titolo all'esercizio del diritto di prelazione, spicca quella dell'affittuario coltivatore diretto così come questo viene qualificato dal combinato disposto degli artt. 8 e 31 della suddetta legge (2). La qualità di coltivatore diretto, secondo un orientamento consolidato, può essere dimostrata mediante prove testimoniali o presunzioni, non essendo soggetta a limitazioni probatorie (3); va, inoltre, provata l'esatta entità della superficie sulla quale viene esercitata l'attività di coltivatore diretto e la capacità di apporto lavorativo dei componenti della famiglia (4) al fine di verificare l'esistenza della forza lavorativa necessaria a soddisfare, almeno per un terzo, le normali esigenze di coltivazione del fondo. Il requisito della coltivazione del fondo, come è stato esaurientemente dimostrato, risulta, nella logica dell'istituto, un elemento imprescindibile e fondante l'esercizio del diritto stesso; l'intangibilità di tale assunto non risulta scalfita neanche dall'avvenuta implementazione, operata dagli interpreti, delle finalità primitive della prelazione che tende a configurarsi, sempre più nitidamente, come uno strumento curvato, in via prioritaria, a garantire una maggiore funzionalità ed efficienza dell'impresa agricola - anche attraverso l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda - piuttosto che il mero incremento della proprietà terriera.

In virtù di quanto esposto risultano automaticamente esclusi dal novero dei soggetti legittimati all'esercizio del diritto in parola, tra gli altri, l'affittuario non coltivatore diretto, il «coltivatore di fatto», l'allevatore di bestiame che svolge tale attività al di fuori della coltivazione del fondo: soggetti, come ben si evince, che hanno un certo rapporto con il fondo ma non sono in possesso dei requisiti qualificanti previsti dalla legge. Il principio, anche di recente, è stato ripreso dalla dottrina ed è stato confermato dalla giurisprudenza in diverse occasioni.

(1) Sulla prelazione in generale si richiamano, tra gli altri, i saggi di R. TRIOLA, *Prelazione agraria e costituzione*, in *Riv. Vita Notar.*, 1991, 854; A. CARROZZA, *Genesi storica delle prelezioni agrarie e loro futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 185; E. ROMAGNOLI, *Grandi sentenze in materia di prelazione e riscatto*, in questa Riv., I, 1996, 141; G. CASU, *Il punto sulla prelazione agraria*, in *Riv. not.*, 1999, 803; M. COMPORI, *Profili generali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 149; D. DANZA, *La prelazione agraria nella disciplina speciale e nel codice civile*, in questa Riv., 1998, 325. Tra le opere monografiche sul tema: G.P. CIGARINI - T. RINALDI, *La prelazione legale agraria*, Bologna, 1990; L. CORSARO, *La prelazione agraria*, Milano, 1990; R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, II ed., Milano, 1990; E. CAPIZZANO, D. CALABRESE, M. PERFETTI, *La prelazione e il riscatto agrari*, Padova, 1993; M. TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., vol. XIV, Torino, 1996, 178; C. CAMARDI, A. CORSARO, G.B. MACRÌ, R. TRIOLA, *Legislazione agraria. Contratti. Credito. Prelazione*, Milano, 1998; F. DE SIMONE, A.M. LOPEZ Y LOPEZ, *La prelazione agraria in Italia e in Spagna. Esperienze a confronto*, Napoli, 1998. Diversi contributi significativi sono, altre-

si, presenti in alcune opere collettanee: *Studi in onore di Bassanelli*, Milano, 1995; *La prelazione agraria*, Atti del Convegno di Viterbo 7 maggio 1994, Viterbo, 1996; *Agricoltura e diritto*, *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000 e nei manuali: *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, II ed., Padova, 1997, 365; A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, II ed., Torino, 2000, 183. Di taglio più spiccatamente giurisprudenziale i lavori di L. GARBAGNATI e C. CANTÙ, *La prelazione agraria. Rassegna di giurisprudenza*, Milano, 1996 e D. CALABRESE, *La prelazione agraria*, Padova, 1999.

Utile il repertorio bibliografico curato da C. CANTÙ - L. GARBAGNATI, *Bibliografia sulla prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, 977; 1991, I, 645; 1992, I, 677; 1993, I, 443; 1994, I, 486; 1995, I, 369; 1996, I, 283; 1997, I, 112; 1998, I, 353; 1999, I, 307.

(2) Sul punto dottrina concorde e, da ultimo, M. TAMPONI, *op.cit.*, 183.

(3) Cfr. Cass. 10 febbraio 1998, n. 1353, in questa Riv., 1998, II, 409; Cass. 10 settembre 1999, n. 9604, in questa Riv., 2000, II, 182.

(4) Cass. 28 agosto 1990, n. 8855, in *Giur. agr. it.*, 1990, 26.

Taluni hanno, peraltro, messo in luce come gli articoli sopra citati, prevedano, invero, due distinte figure di coltivatori diretti: una dedita alla coltivazione del fondo e l'altra all'attività di allevamento del bestiame (5), non essendo necessario che i due requisiti si cumulino tra loro (6) e potendo la prima categoria di coltivatori naturalmente proiettarsi verso lo svolgimento dell'attività di silvicoltura (7), intesa come peculiare forma di coltivazione imposta dalla natura dei beni forestali (8). Si è, al riguardo, sostenuto che, in via generale, per quanto concerne l'allevamento del bestiame la soluzione estensiva appare conforme alla legislazione di settore poiché le norme qualificanti la nozione di coltivatore diretto richiedono, ai fini del calcolo della forza lavorativa necessaria per la diretta conduzione del fondo, di tener conto anche dell'attività di allevamento (9). Una siffatta interpretazione conduce, inevitabilmente, ad un ampliamento della sfera dei soggetti aventi titolo all'esercizio del diritto di prelazione e ad una più aderente applicazione della legislazione di settore alla moderna nozione di impresa agricola.

In relazione all'esercizio del diritto di prelazione (e di riscatto) da parte di una cooperativa agricola si è affermato, per contro, che non risulta necessario il possesso del requisito soggettivo di coltivatore diretto da parte dell'ente; secondo tale interpretazione va accertata, infatti, l'esistenza dei requisiti di cui al 1° comma dell'art. 16, legge n. 817/1971 e cioè che la cooperativa sia composta da braccianti, compartecipanti, coloni, mezzadri, fittavoli ed altri coltivatori della terra (10).

Con l'entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394) è stata introdotta nell'ordinamento una particolare forma di prelazione legale (art. 15, 5° comma): l'Ente parco può, infatti, esercitare il diritto in parola (ed il conseguente diritto di riscatto), salva la precedenza accordata ai soggetti privati di cui all'art. 8 della legge n. 590/1965, in caso di trasferimento a titolo oneroso della proprietà e di diritti reali sui terreni siti all'interno delle riserve e delle aree (integrali e generali orientate), nelle quali è vietata l'attività edificatoria ma sono consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione di infrastrutture strettamente necessarie, gli interventi di gestione delle risorse naturali, le opere di manutenzione delle opere esistenti, etc. Tale prelazione, come è stato osservato (11), è agraria sotto il profilo oggettivo; tuttavia le finalità perseguite e le modalità di attuazione presentano connotati difforni da quelli previsti dalla legge n. 590/1965 essendo indirizzate, prioritariamente, alla tutela ed alla preservazione del territorio più che all'ampliamento ed al miglioramento dell'impresa agricola.

Un'ulteriore tipologia di prelazione agraria è tratteggiata, come è noto, nella legge n. 265/1976 il cui articolo unico dispone che, in caso di alienazione a titolo oneroso di fondi rustici da parte di enti pubblici o di fondazioni, o di enti similari, il diritto di prelazione spetta all'affittuario che, pur se non dedito abitualmente alla coltivazione della terra, coltivi il fondo da almeno due anni con il lavoro proprio o di persone della

sua famiglia, sempreché tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo. L'art. 4 della legge finanziaria 2000 (l. 23 dicembre 1999, n. 488) sembra porsi in contrasto con detta normativa poiché tale disposizione, non solo non prevede la prelazione per la vendita di beni immobili dello Stato destinati alla coltivazione, ma la prelazione stessa risulta impossibile nell'esercizio, atteso che non è determinabile il valore di vendita. La procedura approntata dalla legge stabilisce, infatti, che l'interlocutore acquirente globale (*advisor*), in contraddittorio con i ministeri competenti, provveda alla stima dei beni immobili; successivamente viene concordata la percentuale di spettanza dell'*advisor*. In caso di vendita del bene immobile, dal prezzo ricavato deve essere detratta la percentuale concordata con l'*advisor* e in caso di mancata vendita, l'acquisto viene effettuato dallo stesso *advisor*, al prezzo di stima, sempre detratta la percentuale concordata. In questo modo l'eventuale avente diritto alla prelazione (o al succedaneo diritto di riscatto) non può determinare il reale valore di vendita del bene e gli viene, pertanto, preclusa la via preferenziale all'acquisto del fondo agricolo accordatagli dalla legge di settore (12).

3. - La preferenza accordata al coltivatore diretto, nelle ipotesi sopra riportate, si affievolisce, successivamente, nel dettato dell'art. 8 che al 3° comma dispone in ordine all'esercizio del diritto di prelazione da parte di un componente la famiglia coltivatrice (13) quando uno (o più) dei comproprietari o comunisti manifesti l'intenzione di alienare la propria «quota di fondo». A tale soggetto è richiesto di svolgere l'attività di coltivazione del fondo ovvero, in via alternativa, di continuare l'esercizio in comune dell'impresa familiare non rilevando, all'uopo, la sua identità di coltivatore diretto quanto la sua appartenenza all'organismo familiare. Ciò che prevale, invero, in questa disposizione è l'interesse dell'ordinamento alla tutela dell'integrità aziendale e della continuità imprenditoriale, interesse che viene perseguito mantenendo in vita l'impresa familiare di conduzione del fondo indipendentemente dalla presenza o meno, tra i suoi membri, di coltivatori diretti.

Sul punto la dottrina appare concorde (14) e c'è chi puntualizza, al riguardo, come «la norma non riconosce il diritto di prelazione nell'acquisto della quota ad ogni componente, bensì agli altri componenti» (15) proprio al fine di assicurare, per il futuro, l'esercizio comune dell'impresa familiare.

Si è parlato, in tempi recenti, dell'introduzione nell'ordinamento di un'ulteriore figura di prelazione agraria, sempre operante a favore del componente della famiglia coltivatrice, in relazione a quanto previsto dall'art. 4 della l. 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane); la norma attribuisce agli eredi, considerati affittuari ai sensi dell'art. 49, l. 3 maggio 1982, n. 203, il diritto potestativo di acquistare coattivamente, alla scadenza del rapporto di affitto instauratosi per legge, la proprietà delle porzioni ricomprese nelle quote degli altri eredi, unitamente alle scorte, alle pertinenze ed agli annessi rustici.

(5) D. BELLANTUONO, *La qualifica di coltivatore diretto per l'esercizio della prelazione e del riscatto di cui alla legge n. 590/1965 e successive modificazioni*, in questa Riv., 1992, II, 296; Cass. 13 gennaio 1996, n. 253, *ivi*, 1996, II, 235.

(6) Cass. 27 giugno 1991, n. 7213, in questa Riv., 1992, II, 232; *contra*, con motivazioni diverse, Cass. 10 giugno 1991, n. 6560, in questa Riv., 1992, II, 295 e Cass. 27 dicembre 1991, n. 13927, *ivi*, 1992, II, 232.

(7) Secondo l'insegnamento di G.G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso alla proprietà agraria*, Padova, 1988, 269.

(8) Così A. ABRAMI, *Impresa di silvicoltura diretto-coltivatrice e diritto di prelazione*, in questa Riv., 1998, II, 296.

(9) In tal senso già M. GOLDONI, *Coltivatore diretto*, in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ., II, Torino, 1988, 530; dello stesso avviso A. CARROZZA, *Sul diritto dell'allevatore diretto alla prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, II, 1992, 365.

(10) Tale è il recente orientamento di Cass. 18 giugno 1996, n. 5577, sostenuto da D. BELLANTUONO, *Cooperativa agricola e prelazione agraria*, in *Foro it.*, I, 1996, 3083 e D. VITI, *Cooperative e prelazione agraria*, in *Giur. it.*, 1998, 940. Il testo della sentenza può leggersi anche in questa Riv., 1997, II, 317.

(11) P. RECCHI, *La prelazione dell'Ente parco*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, 344.

(12) Tali modalità di vendita hanno, successivamente, costituito oggetto di un decreto del Ministero del tesoro e delle finanze del 27 marzo 2000 (in *G.U.*, 14 aprile 2000, n. 88) che è stato impugnato, da parte di un'organizzazione agricola, dapprima davanti al T.A.R. Lazio e poi davanti al Consiglio di Stato, che ha accolto l'appello proposto. Nella legge finanziaria 2001 vengono apportate alcune correzioni alla precedente normativa che comportano una restrizione dell'ambito di applicazione delle operazioni di privatizzazione ai soli terreni demaniali agricoli effettivamente coltivati. Ai sensi dell'art. 43, comma 2 della suddetta legge viene, inoltre, riaffermato l'esercizio del diritto di prelazione in capo ai conduttori degli immobili destinati alla coltivazione, secondo le modalità definite con decreto del Ministero del tesoro di concerto con il Mi.P.A.F.

(13) Sulla qualificazione giuridica dell'istituto L. FRANCARIO, *Famiglia coltivatrice*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., VIII, Torino, 1992, 181 e, da ultimo, il lavoro monografico di N. FERRUCCI, *La famiglia in agricoltura. Profili di rilevanza giuridica*, Milano, 1999.

(14) Si richiama, al riguardo, l'ampia disamina di N. FERRUCCI, *op. cit.*, 247 ss.

(15) M. TAMPONI, *op. cit.*, 186.

L'apparentamento prospettato non può risultare, a ben vedere, tra la fattispecie di prelazione legale, qui analizzata, e la particolare tecnica di cui si è fatto cenno. L'art. 4 della legge n. 97/1994 contempla, infatti, una peculiare ipotesi di opzione legale meglio assimilabile a quella già configurata dal legislatore nel 10° comma dell'art. 8 della legge n. 590/1965: qui si riconosce il diritto all'acquisto coattivo, a favore dei membri dell'impresa familiare coltivatrice, sulla quota di fondo del componente della stessa famiglia che abbia cessato la conduzione in comune da cinque anni e non abbia provveduto in tale periodo alla vendita della predetta quota. Le due disposizioni, pur utilizzando una tecnica giuridica diversa dalla prelazione, possono essere tuttavia a questa accomunate in quanto perseguono, in sostanza, i medesimi obiettivi di tutela dell'interesse dei soggetti alla continuità dell'esercizio della loro attività d'impresa, di mantenimento dell'integrità dell'azienda e di consolidamento della stessa impresa agricola (16), di cui si è fin qui discusso.

Al fine del valido esercizio del diritto di acquisto coattivo, che è tale esclusivamente nei confronti dei coeredi forzati venditori – essendo l'erede affittuario libero di scegliere (17) – ed il cui spazio di operatività è circoscritto alle sole aree rientranti nei Comuni montani di cui all'art. 4, 1° comma, legge n. 97/1994, il soggetto preferito deve possedere requisiti analoghi a quelli già disciplinati dall'art. 8 della legge n. 590/1965 (18) e si deve obbligare, tra l'altro, a condurre o coltivare direttamente il fondo per almeno sei anni.

Si è, tuttavia, sottolineato come i due istituti in parola, la prelazione e l'acquisto coattivo, pur vicini per finalità e requisiti, si discostano tra loro in quanto l'esercizio del diritto di proprietà da parte del prelazionante è subordinato ad un'espressa manifestazione di volontà di alienare da parte del proprietario del fondo; l'opzione coattiva, di cui all'art. 4 legge n. 97/1994, si realizza, per contro, indipendentemente dalla manifestazione di volontà del proprietario diretta al trasferimento del diritto medesimo e genera, pertanto, una più incisiva limitazione dell'autonomia negoziale dell'alienante (19). Un'ulteriore discordanza è stata riscontrata tra la disposizione qui indagata ed il 10° comma dell'art. 8 della legge n. 590/1965 laddove, ferma restando la comunanza di finalità perseguite dai due istituti e tutte riconducibili, come si è detto, a quelle caratterizzanti la prelazione agraria, l'acquisto coattivo disciplinato nella seconda norma si configura quale misura sanzionatoria operante nei confronti del componente della famiglia coltivatrice che abbia cessato di svolgere un ruolo attivo nella conduzione colonica comune e non abbia provveduto alla vendita della quota di fondo di sua spettanza nei cinque anni dal giorno in cui ha lasciato l'azienda (20). Nell'art. 4 legge n. 97/1994, invece, l'acquisto forzoso si realizza a seguito dell'esercizio di un diritto potestativo, da parte del coerede preferito, che prescinde dal comportamento degli altri coeredi tenuti, per legge, a subirlo.

4. - L'attenzione della dottrina e della giurisprudenza non ha cessato di appuntarsi su alcuni aspetti, non compiutamente definiti, della disciplina descritta dall'art. 7 della l. 14

agosto 1971, n. 817. In una lettura dell'istituto della prelazione del confinante, mirata a sottolineare come l'attuazione di tale diritto favorisca non tanto il mero accorpamento dei terreni quanto piuttosto il miglioramento e l'ampliamento delle strutture produttive al fine di creare imprese efficienti e funzionali (21), si comprende l'interesse suscitato, tra gli operatori giuridici, dai peculiari profili della legge riguardanti, segnatamente, l'individuazione del fondo contiguo, la qualificazione del coltivatore diretto confinante, la presenza di una pluralità di proprietari finitimi.

In relazione al primo punto, si è rimarcato come, dopo la pronuncia delle Sezioni Unite della Suprema Corte (sent. 25 marzo 1988, n. 2582) che ha risolto il contrasto interpretativo, originatosi in ordine al rilievo assunto, nella risoluzione dei conflitti, dalla qualificazione della contiguità «materiale» ovvero «funzionale» del fondo limitrofo, accogliendo la tesi c.d. «materialistica», possa oggi propendersi verso l'accettazione del principio dell'«adiacenza funzionale» (22) dei fondi finitimi «in relazione alle caratteristiche della loro destinazione agricola ed alla loro idoneità ad essere conglobati in un'unica ampia unità poderale» (23). Tale criterio, definito anche «aziendalistico» in quanto favorisce le ragioni dell'impresa, nel quadro di una politica agraria volta all'accorpamento dei fondi per una loro più razionale coltivazione (24), troverebbe, però, un limite applicativo in alcune precipe situazioni concrete, chiaramente individuate dalla giurisprudenza, nelle quali la natura giuridica del terreno (25), che si insinua tra il fondo alienando e quello limitrofo, non consente la piena disponibilità del bene da parte del proprietario confinante facendo venir meno quella continuità (sia materiale che funzionale) tra i due appezzamenti di terra richiesta dalla legge. La mancanza della contiguità fisica non può, tuttavia, rappresentare un ostacolo all'esercizio del diritto quando non vengono frustrati gli obiettivi di riaccorpamento e di concreta efficienza dell'attività agricola, atteso che, secondo taluni (26), al legislatore speciale preme non tanto l'ingrandimento dell'azienda quanto «una complessa operazione di gestione del territorio». Anche la comproprietà dell'immobile interposto (canale naturale o artificiale di scolo, aree di ricovero dei mezzi agricoli, sentieri o strade più o meno ampie, vegetazione – spontanea e non – di alto fusto) non farebbe venir meno «quel rapporto di adiacenza e contiguità che rappresenta il presupposto necessario della prelazione del confinante» (27).

Soluzioni diverse sono state prospettate qualora sia il proprietario venditore a realizzare una separazione tra i due fondi riservandosi una porzione di terreno contigua al confine. Si è ritenuto che non sussiste il diritto di prelazione in favore del proprietario del fondo confinante, per mancanza del requisito della vicinanza fisica dei fondi, quando la striscia di terreno rimasta in proprietà del venditore, ed interposta tra la parte del fondo offerta in vendita ed il fondo confinante, abbia una propria autonomia strutturale e funzionale (28); la striscia di terra «riservata» può, ad esempio, servire a collegare i retrostanti appezzamenti di terreno ed il fabbricato rurale appartenenti alle venditrici con la strada comunale (29).

(16) M.P. RAGIONIERI, *Prelazione e diritto all'acquisto nella l. n. 97 del 1994*, in *La prelazione agraria*, Atti del Convegno di Viterbo 7 maggio 1994, Viterbo, 1996, 151.

(17) N. FERRUCCI, *Una nuova tessera del mosaico del diritto agrario ereditario. Gli artt. 4 e 5 della «legge sulla montagna»*, in questa Riv., 1996, I, 573.

(18) L. RUSSO, *Dall'art. 49, 1° c. della l. n. 203/1982, agli artt. 4 e 5 della l. n. 97/1994 (c.d. legge sulla montagna)*, in questa Riv., 1994, I, 605.

(19) N. FERRUCCI, *op. ult. cit.*, 576.

(20) N. FERRUCCI, *op. ult. cit.*, 578.

(21) Si vedano, tra gli altri, M. TAMPONI, *op. cit.*, 184.

(22) A. CARROZZA, *op. cit.*, 195.

(23) M. TAMPONI, *op. cit.*, 185.

(24) F. SALARIS, *Nozione di confine nella prelazione del confinante*, in *La prelazione agraria*, cit., 183.

(25) I casi più significativi presi in osservazione riguardano segnatamente: una strada vicinale non aperta al pubblico transito: Cass. 8 gennaio 1996, n. 58, in questa Riv., 1996, II, 684; Cass. 14 gennaio 1998, n. 265; *ivi*, 1998, II, 216; un canale di bonifica: Cass. 10 febbraio 1987, n. 1433, in *Foro it. Mass.*, 1987; un canale pubblico: Cass. 23 giugno 1989, n. 2983, in *Giur. it.*, 1990, I, 224; una soluzione contraria, a tale orientamento, è stata data in presenza di un canale di scolo comune ai due fondi limitrofi: Cass. 17 dicembre 1991, n. 13558, in questa Riv., 1992, II, 225.

(26) A. SCIAUDONE, *A proposito della valutazione della «contiguità» nell'esercizio della prelazione del «confinante»*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 21.

(27) M. LIPARI, *Prelazione del confinante e fondi separati da strada vicinale privata*, in questa Riv., 1996, 686-689.

(28) D. CALABRESE, *op. cit.*, 127.

(29) Cass. 25 luglio 1990, n. 7503, in *Giur. agr. it.*, 1990, 165.

Il venditore può, altresì, riservarsi una striscia di terreno posta al confine con il solo intento di eliminare la contiguità fisica tra i due fondi ed in modo da frustrare il legittimo diritto del confinante. In questa ipotesi la giurisprudenza ha escluso la nullità del contratto di compravendita ai sensi degli artt. 1344 e 1418, in quanto il tentativo fraudolento di eludere l'applicabilità delle norme imperative sulla prelazione trova un'adeguata sanzione nelle disposizioni sul riscatto agrario che rendono improduttiva di effetti l'artificiosa condizione di distacco tra i due fondi (30); il giudice di merito è, inoltre, competente per l'accertamento della sussistenza di validi motivi che giustificano la riserva da parte del venditore (31).

Consolidato appare, ormai, l'orientamento che riconosce al proprietario confinante l'esercizio del diritto in parola quando sul fondo posto in vendita sia insediato un coltivatore sprovvisto di un titolo giustificativo (32) o presente soltanto in via temporanea (33) – pur se in possesso di un titolo valido – o in via provvisoria (34) ed al solo fine di escludere l'altrui diritto di prelazione ovvero qualora insediato sia un affittuario non coltivatore diretto (35). Controversa risulta, invece, l'esistenza del diritto di prelazione nell'ipotesi in cui il coltivatore diretto abbia subaffittato il fondo in vendita: per la giurisprudenza deve essere favorito il confinante coltivatore diretto (36); per la dottrina si deve preferire il subaffittuario, sempreché il proprietario locatore sia stato informato del subaffitto (37).

È precluso l'esercizio del diritto di prelazione (e di riscatto) al proprietario del fondo confinante quando il fondo rustico, gestito dall'impresa familiare coltivatrice del titolare, sia alienato ad un familiare partecipante all'impresa stessa che vi continui l'attività di coltivazione diretta (38); la preclusione opera anche nell'eventualità che il soggetto insediato, preferito dalla legge rispetto al confinante, vi rinunci prima o dopo l'atto di vendita purché, in questo caso, sia provata l'esistenza di un collegamento funzionale e teleologico fra l'atto di vendita e la rinuncia alla prosecuzione del rapporto agrario (39). Una particolare forma di esclusione opera nei confronti del legittimato all'occupazione di terre del demanio civico in quanto soggetto non equiparabile al proprietario (40).

Spetta al confinante, che vuole far valere il diritto, dimostrare l'inesistenza di un insediamento qualificato sul fondo da parte di un coltivatore diretto (41).

In presenza di una pluralità di proprietari di terreni confinanti con quello posto in vendita, l'indirizzo comune a dottrina e giurisprudenza, essendo, come è noto, carente la legge sul punto, individua nel giudice l'organo che dovrà accordare la preferenza, ad uno degli aventi diritto, secondo il criterio del miglior accorpamento dei fondi ai fini dello sviluppo di un'azienda agricola efficiente e produttiva (42). Una recente tesi ha prestato particolare attenzione all'istituto in esame ponendo, però, in evidenza come questo rappresenti una modalità di attuazione della «ricomposizione fondiaria» diretta non tanto al miglioramento dell'uso produttivo del bene quanto ad un miglioramento del bene destinato all'uso produttivo: «l'acquisi-

zione in proprietà di appezzamenti di terra da parte del proprietario confinante, che avvenga in virtù di una posizione di vantaggio a quest'ultimo riservata dalla legge, deve sempre essere ordinata al risultato di ricomposizione, al risultato, cioè, di potenziare la suscettività all'uso produttivo della terra come punto di riferimento oggettivo della situazione dominicale» (43).

È stato, altresì, accordato il diritto all'accorpamento per porzioni distinte, in favore di più confinanti, quando il fondo posto in vendita sia costituito da più poderi o da unità produttive funzionalmente autonome (44).

5. - Anche con riguardo alla definizione giuridica del fondo, oggetto della prelazione, dottrina e giurisprudenza hanno dovuto «surrrogare» il legislatore in più di un'occasione. I dati più significativi, elaborati nell'ultimo decennio, concernono, segnatamente, la destinazione agricola del fondo, che deve necessariamente sussistere al momento dell'esercizio della prelazione, atteso che per fondo deve intendersi un'estensione che abbia una propria autonomia culturale e produttiva (45), a prescindere dalle dimensioni (46) e dal tipo di colture su di esso praticate.

Il fondo agricolo ricompreso in un maso chiuso non può costituire oggetto della prelazione: sull'interesse del legislatore a riunificare in capo al coltivatore il diritto di proprietà dei beni e la titolarità dell'impresa agricola, attraverso l'esercizio della prelazione, prevale, infatti, la disciplina speciale del «maso chiuso». E, pertanto, in caso di alienazione di un maso ad uno dei soggetti che, in ordine di preferenza, vanno individuati come assuntori se vi siano più eredi, si esclude la sussistenza del diritto in parola a favore dei conduttori (47).

Qualora il fondo messo in vendita sia parzialmente destinato ad utilizzazione edilizia, il coltivatore insediato potrà esercitare il diritto solo per la porzione di terreno che ha mantenuto la destinazione agricola (48) e, simmetricamente, sono esclusi dalla prelazione tutti i terreni la cui destinazione, se pure non edificatoria, sia da considerarsi estranea all'agricoltura; si è, peraltro, affermato (49), con motivazione convincente, che i diritti di prelazione e di retratto non sono preclusi allorché al terzo vengano alienati, unitamente ai beni agricoli, altri elementi patrimoniali extragricoli, sempre che la separazione degli uni dagli altri non risulti pregiudizievole alla loro utilizzazione economica.

Una certa attenzione è stata rivolta all'individuazione del «momento» in cui si verifica il mutamento di destinazione d'uso del terreno. Al riguardo è stato ribadito che non costituisce condizione ostativa, all'esercizio del diritto di prelazione, la richiesta di variante della destinazione agricola del fondo formulata dal proprietario dello stesso; detta richiesta configura, infatti, un mero atto privato che non incide sull'assetto territoriale in quanto privo di quel carattere di determinatezza, stabilità ed imperatività che connota i provvedimenti della P.A. rivolti a tale scopo, anche se tali atti non si sono ancora perfezionati – come nel caso di un piano regolatore non ancora approvato – ma postulano comunque

(30) Cass. 27 luglio 1990, n. 7579, in *Giur. agr. it.*, 1990, 165.

(31) Cass. 13 agosto 1997, n. 7553, in questa Riv., 1997, II, 667.

(32) Cass. 12 maggio 1990, n. 4105, in *Mass. Foro it.*, 1990, con riguardo all'agricoltore che abbia esplicitato di fatto l'attività di coltivazione in base ad una detenzione non qualificata del fondo.

(33) Cass. 9 agosto 1995, n. 8717, in questa Riv., 1996, II, 723.

(34) Cass. 3 aprile 1993, n. 4038, *ivi*, 1994, II, 123.

(35) Cass. 17 dicembre 1991, n. 13566, in *Mass. Foro it.*, 1991.

(36) Cass. 1° marzo 1995, n. 2309, in questa Riv., 1996, II, 339.

(37) G. BASSO, *Il diritto di prelazione del subaffittuario*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 51.

(38) Cass. 7 ottobre 1994, n. 8198, in questa Riv., 1995, II, 292.

(39) D. DANZA, *La prelazione agraria nella disciplina speciale e nel codice civile*, in questa Riv., 1998, 326; di diverso orientamento è, però, Cass. 8 marzo 1995, n. 2721, in *Giur. it.*, 1997, I, 1, 1265. Di recente Cass. 25 maggio 2000, n. 6878, in questa Riv., 2000, II, 586, ha precisato che la rinuncia esercitata prima o dopo la compravendita, deve configurare l'attuazione di impegno in precedenza assunto nei confronti di entrambe le parti della futura vendita.

(40) Cass. 8 gennaio 1997, n. 64, in *Foro it.*, 1997, I, 455; *contra* A. JAN-NARELLI, *La prelazione agraria e le terre civiche oggetto di provvedimento di legittimazione*, in *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, cit., 633.

(41) Cass. 2 febbraio 1996, n. 899, in questa Riv., 1996, II, 440; Cass. 6 febbraio 1998, n. 1281, *ivi*, 1998, II, 542.

(42) Cass. 2 febbraio 1991, n. 1004, in questa Riv., 1992, II, 60.

(43) R. ROSSI, *La ricomposizione fondiaria nella «prelazione agraria del confinante*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 15.

(44) Cass. 8 agosto 1995, n. 8701, in questa Riv., 1996, II, 722.

(45) Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, *ivi*, 1995, II, 339.

(46) Cass. 15 ottobre 1997, n. 10112, *ivi*, 1998, II, 420; in un caso ove si contestava l'eccessivo frazionamento del fondo, a causa di una pluralità di affittuari esercenti singolarmente la prelazione, ha precisato come l'unico limite, derivabile dalla limitata estensione del fondo, è l'impossibilità del suo sfruttamento economico o addirittura la sua non coltivabilità.

(47) Cass. 3 luglio 1993, n. 7280, in questa Riv., 1993, II, 600.

(48) Cass. 12 aprile 2000, n. 4659, *ivi*, 2000, II, 423; Cass. 2 agosto 1993, n. 8525, *ivi*, 1994, II, 154.

(49) Cass. 17 luglio 1991, n. 7838, *ivi*, 1992, II, 59.

l'inizio di un procedimento amministrativo rivolto al cambiamento della destinazione urbanistica (50).

A seguito di un'interpretazione estensiva dell'art. 8, 2° comma, della legge n. 590/1965, si è giunti, inoltre, ad escludere la prelazione agraria non soltanto con riferimento al terreno offerto in vendita e destinato da un P.R.G. ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica ma anche con riguardo agli spazi complementari previsti dallo strumento urbanistico, quali le strade di accesso, gli svincoli stradali, le zone di protezione poste ai margini delle strade (51). Sul punto si è osservato che, in linea teorica, non si può escludere un'utilizzazione agricola delle zone di protezione previste ai margini delle strade e, pertanto, non vi sarebbe motivo di negare la prelazione a favore del confinante o del coltivatore che, non mosso da intenti speculativi, continui l'esercizio dell'attività agricola e corra il rischio di una futura espropriazione (52).

Controverso risulta ancora il raccordo tra le norme urbanistiche e le disposizioni in esame con riguardo alla qualificazione agricola o urbana dei terreni, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione. In una recente sentenza di merito (53), si è esclusa la sussistenza del diritto di prelazione e del succedaneo diritto di riscatto in base ad un doppio ordine di considerazioni: dapprima è stata affermata l'irrelevanza delle prescrizioni del piano territoriale paesistico rispetto alle prescrizioni del piano regolatore generale, ai fini della determinazione della destinazione urbanistica del fondo, in considerazione della diversa natura dei predetti piani; si è poi ritenuto che gli utilizzi consentiti da un piano territoriale paesistico sarebbero da considerarsi «urbani» e non agricoli, sebbene volti alla ricostituzione del verde ed all'eliminazione dei detrattori ambientali, con divieto di incremento dei volumi edilizi. Da una diversa angolazione (54) si è affermato che la destinazione paesistica stabilita dal piano regolatore generale non esclude l'acquisto privilegiato, in quanto non incompatibile con la destinazione agricola, e non rientrante nei casi tassativamente indicati dalla legge (destinazione edilizia, industriale o turistica), casi nei quali la prelazione ed il riscatto non sono consentiti. Nell'ambito della vasta casistica, che è dato registrare sul punto in questione, è stato rimarcato come il concetto di utilizzazione edilizia vada interpretato estensivamente fino a comprendere non soltanto le aree destinate alla materiale costruzione di stabili adibiti ad abitazione ma anche tutte le altre aree costituenti quei più ampi spazi volti ad assicurare le migliori condizioni di vivibilità e a garantire il decoro ambientale (55). E, pertanto, non spetta il diritto di prelazione in relazione ad un'area esclusa dalla edificazione in quanto inserita nell'ambito del «centro storico» (56) o destinata all'ampliamento delle strutture alberghiere preesistenti (57) o utilizzata per l'integrazione ed il completamento degli edifici e dei borghi (58) oppure sottratta alla precedente destinazione a verde agricolo e classificata tra le aree finalizzate al potenziamento delle strutture urbanistiche (59).

La destinazione agrituristica del fondo, in quanto destinazione inequivocabilmente agricola – ai sensi della l. 5 dicembre 1985, n. 730 –, non fa venir meno l'esercizio del diritto di prelazione a condizione che sussista un contratto di affitto di fondo rustico avente ad oggetto lo svolgimento di attività agrituristiche (60), così come non può escludersi la prelazione in presenza di un'attività edificatoria diretta al miglioramento ed al potenzia-

mento delle strutture agricole e svolta entro i canoni dell'edilizia rurale (61). È stato, altresì, ritenuto sussistente il diritto anche con riguardo al trasferimento a titolo oneroso dei soli fabbricati rurali, a condizione che questi beni continuino ad essere uniti al terreno dal vincolo pertinenziale e restino funzionalmente adibiti al servizio dell'impresa agricola (62); qualora, però, il nesso pertinenziale tra fabbricato e porzione di terra si inverte, a seguito della diversa destinazione impressa ai beni dal *dominus*, non è possibile riconoscere il diritto di prelazione al confinante (63).

6. - Oltre alle cause, soggettive ed oggettive, di esclusione della prelazione del coltivatore, già passate in rassegna, meritano menzione alcune questioni sorte in ordine all'atto di trasferimento della proprietà del fondo. Mentre è apparsa meno problematica l'esclusione della prelazione per i casi di vendita forzata, liquidazione coatta, fallimento, espropriazione per pubblica utilità e di recente – per via di un'interpretazione estensiva dell'art. 8, 2° comma, della legge in esame – anche di concordato preventivo con cessione di beni ai creditori (64), in ordine, segnatamente, alla permuta si discute ancora se, in mancanza di qualsiasi riferimento normativo, si possa accogliere la tesi secondo la quale «il diritto di prelazione sarebbe insussistente solo nel caso di permuta a scopo di ricomposizione fondiaria» (65). Controversa appare, altresì, l'opinione di chi ritiene che «il proprietario sarebbe comunque tenuto a notificare la proposta, in modo da consentire all'interessato di esercitare la prelazione nel caso in cui abbia la possibilità di offrire una prestazione identica o equivalente a quella cui si è obbligato il terzo» (66). Una via suggerita, per superare l'ostacolo normativo dell'esclusione della permuta tra gli atti di trasferimento utili ai fini dell'esercizio della prelazione, sarebbe quella del pagamento di un corrispettivo rappresentato da beni fungibili con il denaro (monete d'oro, titoli azionari, buoni del tesoro, etc.) ancorché privi di un'equivalenza giuridica con esso ma in possesso di un'equivalenza economica (67): «in questo caso, potrebbe effettivamente ritenersi che le parti abbiano considerato tali beni come sostitutivi del denaro, e che quindi abbiano in realtà stipulato una compravendita» (68).

7. - Come è stato, a suo tempo, precisato, il negozio di alienazione, presupposto della prelazione, è ogni atto che *trasferisce* la proprietà del fondo dietro *corrispettivo*, in cui sia possibile che il coltivatore presti questo corrispettivo, cui il terzo si è obbligato e che l'alienante aspira a ricevere, in quanto il prelazionante si sostituisce (non in senso tecnico) al terzo aspirante acquirente (69). Oltre ad interessarsi delle questioni ordinarie, sorte in merito alla sussistenza del diritto di prelazione in presenza di alcuni modelli negoziali (transazione, *datio in solutum*, vitalizio alimentare, *negotium mixtum cum donatione*, *cessio bonorum*), nei quali il rapporto sinallagmatico non si realizza secondo i suddetti canoni, dottrina e giurisprudenza si sono occupate, negli ultimi anni, sempre più insistentemente delle interferenze tra le disposizioni sulla prelazione agraria e le regole del diritto societario.

La tendenza comune è quella di escludere in radice l'esercizio del diritto da parte del prelazionante e ciò nella diffusa convinzione che il frequente ricorso alle formule societarie sia fatto con l'intento di eludere le norme sulla prelazione (70) ma anche, specularmente, nella consapevolezza

(50) Cass. 14 gennaio 1997, n. 306, in questa Riv., 1997, II, 253, con nota di R. TRIOLA, *Destinazione urbanistica ed esclusione della prelazione*; Cass. 21 gennaio 2000, n. 673, *ivi*, 2000, II, 389.

(51) Cass. 1° luglio 1994, n. 6273, in questa Riv., 1995, II, 161.

(52) R. TRIOLA, *Fondi con destinazione non agricola e prelazione*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 2807.

(53) Trib. Napoli 30 marzo 1999, in *Foro it.*, 2000, I, 2367.

(54) Cass. 20 dicembre 1990, n. 12090, in questa Riv., 1992, II, 161.

(55) D. CALABRESE, *op. cit.*, 73.

(56) Cass. 3 settembre 1990, n. 9113, in *Giur. agr. it.*, 1990, 528; Cass. 16 ottobre 1995, n. 10806, in questa Riv., 1996, II, 523.

(57) Cass. 17 agosto 1995, n. 8920, in questa Riv., 1996, II, 164.

(58) Cass. 20 giugno 1998, n. 6161, *ivi*, 1998, 4071.

(59) Cass. 10 aprile 1990, n. 3007, in *Giur. agr. it.*, 1990, 411.

(60) Cass. 27 novembre 1991, n. 12684, in questa Riv., 1992, II, 149.

(61) Cass. 25 agosto 1990, n. 8737, in *Giur. agr. it.*, 1990, 670.

(62) Cass. 2 aprile 1992, n. 4011, in questa Riv., 1993, 415.

(63) Cass. 17 novembre 1999, n. 12755, in questa Riv., 2000, 247, con nota di S. CARMIGNANI, *Prelazione del confinante e rapporto pertinenziale*.

(64) Trib. Perugia 11 settembre 1997, n. 1361, in *Rass. giur. umbra*, 2000, 23, con nota di A. BELLUCCI, *Prelazione agraria e concordato preventivo*.

(65) M. TAMPONI, *op. cit.*, 189.

(66) M. TAMPONI, *op. cit.*, 189.

(67) Cass. 11 febbraio 1989, n. 863, in *Giur. agr. it.*, 1989, I, 1057.

(68) M. TAMPONI, *op. cit.*, 189; E. CAPIZZANO - D. CALABRESE - M. PERFETTI, *op. cit.*, 157.

(69) B. CARPINO, *Prelazione agraria*, in *Nss. D. I., Appendice*, V, Torino, 1984, 1152.

(70) G. BELLANTUONO, *Prelazione agraria e conferimenti in società: alcune novità legislative e un orientamento da rivedere*, in *Foro it.*, 1993, I, 141.

dell'importanza del ruolo dello strumento societario in campo agricolo, sia al fine di costituire aziende agricole più efficienti (71) sia per conseguire vantaggi patrimoniali, fiscali, di mercato (72), che rende preferibile la mancata estensione della disciplina della prelazione.

Si è così pervenuti ad escludere l'esercizio del diritto di prelazione nel caso di conferimento del fondo in società semplice o di capitali (73) poiché, configurando tale fattispecie un contratto associativo e non un contratto di scambio (74), non si realizza l'alienazione a titolo oneroso, descritta dall'art. 8 legge n. 590/1965. Il trasferimento dell'immobile avviene dietro un corrispettivo costituito dall'acquisizione, sulla base di un negozio *intuitu personae*, della qualità di socio che comporta la partecipazione del conferente agli utili ed alle perdite connessi con lo svolgimento della medesima attività: «la sostituzione del prelazionante alla società non consente infatti al proprietario del fondo di realizzare il suo interesse a partecipare alla compagine societaria» (75).

Anche la cessione di quote o di azioni di società, nel cui patrimonio sia compreso il fondo, preclude l'esercizio del diritto poiché tale negozio «determina il subentro nello status di socio, e non già la successione in un diritto di proprietà o comproprietà sui beni sociali» (76) stante la distinzione esistente tra il patrimonio della società ed il patrimonio personale dei singoli associati.

In caso di liquidazione di società di capitali si è, infine, sostenuto che il diritto di ciascun socio ad ottenere una parte proporzionale del patrimonio sociale netto è ricollegabile al negozio costitutivo e non ad un rapporto di corrispettività tra le prestazioni: «se il coltivatore potesse esercitare la prelazione ... lederebbe senz'altro il diritto alla "parità di condizioni" previsto dalle norme sulla prelazione ed inoltre entrerebbe nel meccanismo societario, in contrasto con le regole negoziali che fin dall'inizio hanno previsto e regolato le successive vicende societarie, creando diritti, obblighi ed aspettative che devono ricevere tutela giuridica» (77).

8. - La sequenza: proposta di alienazione, accettazione della proposta, pagamento del prezzo, costituisce l'*iter* procedurale imposto dalla legge n. 590/1965 al fine di dare attuazione concreta al diritto di prelazione. La prima tappa di tale procedimento, come è noto, si articola in varie fasi di cui la più significativa, ai fini del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, è rappresentata dalla *denuntiatio*, ovvero dalla proposta di acquisto del fondo che il proprietario interessato ad alienare è tenuto a rivolgere al prelazionario, alle medesime condizioni concordate con il terzo acquirente (78). Nonostante si presenti come un atto dovuto e, dunque, non espressivo del potere di autonomia negoziale, è stato ribadito, al riguardo, che la *denuntiatio* incarna una vera e propria proposta contrattuale (79) e non può essere confusa con una semplice comunicazione dell'intenzione di alienare il bene (come nell'ipotesi di cui all'art. 38 l. 27 luglio 1978, n. 392 sulla prelazione urbana) (80).

Contro tale assunto si è pronunciata Cass. 13 giugno 1992, n. 7250 che ha, diversamente, affermato la non inderogabilità dell'art. 8 della legge in esame e la conseguente possibilità di dare la comunicazione del progetto di vendita in qualsiasi modo ed anche verbalmente, sempre che di tale conoscenza da parte del coltivatore vi sia prova certa, orale o documentale (81) ma rinnegando, così, la natura di proposta contrattuale della *denuntiatio*. Il diritto di prelazione, secondo detto orientamento, nascerebbe al momento della stipula del preliminare tra proprietario del fondo e terzo (82) ed, infatti, solo da questo momento deve essere inviata la comunicazione del progetto di vendita. Sul punto si registra il consenso di una parte della dottrina che, nel ridimensionare il ruolo svolto dalla *denuntiatio* nella procedura di alienazione, opina che «il diritto di prelazione si concretizza, in favore dell'avente titolo, nel momento in cui si conclude, fra il proprietario del fondo ed il terzo, l'accordo sul preliminare di compravendita del terreno; cosicché, il coltivatore, al quale non sia stato notificato il contratto preliminare o non sia stata rivolta la *denuntiatio* neanche in forma orale, può esercitare egualmente il suo diritto di prelazione qualora abbia acquistato piena ed integrale conoscenza del programma contrattuale che gli è stato subdolamente taciuto» (83).

La tesi che propugna la validità della *denuntiatio*, manifestata in modo non formale, potrebbe condurre a rivedere le posizioni della dottrina e della giurisprudenza, ormai stabilizzate sul principio per cui il contenuto della proposta deve essere preciso ed inequivocabile e non può discostarsi dalla formula prevista dalla legge (84); verrebbe, peraltro, implicitamente condivisa quella teoria che riconosce anche ad un contratto preliminare per persona da nominare l'idoneità a fornire all'avente diritto gli elementi utili per operare una scelta libera e consapevole (85). A volte il proprietario alienante può, tuttavia, ricorrere, legittimamente, a formule diverse dal preliminare quali una proposta vincolante rivolta a persona determinata o ad un contratto definitivo di alienazione, stipulato condizionatamente al mancato esercizio della prelazione da parte dell'avente diritto (86), fermo restando, tuttavia, l'obbligo di effettuare una proposta di acquisto al preferito.

Anche al contratto preliminare di vendita del fondo ad un terzo si applica l'art. 2645 *bis* c.c. (introdotto dalla l. 28 febbraio 1997, n. 30) che prevede espressamente la possibilità di trascrivere il contratto preliminare di vendita pur se sottoposto a condizione e, pertanto, qualora il proprietario di un fondo stipula un preliminare di vendita con un terzo, sottoposto alla condizione sospensiva del mancato esercizio del diritto di prelazione da parte del suo titolare, e poi lo vende a questi malgrado il tardivo esercizio del predetto diritto, il preliminare acquista efficacia obbligatoria per tale mancato esercizio tempestivo ed il promittente venditore risponde del suo inadempimento, ma l'atto di vendita, trascritto prima della trascrizione della domanda di adempimento ai sensi dell'art. 2932 c.c., rimane valido (87).

(71) I. GRENDENE, *Conferimento di fondi rustici in società e diritto di prelazione*, in questa Riv., 1995, I, 276.

(72) M. COMPORI, *op. cit.*, 161.

(73) Cass. 8 giugno 1992, n. 7039, in questa Riv., 1993, II, 414.

(74) P. VITUCCI, *Conferimento in società di fondo rustico e diritto di prelazione*, in *Giur. comm.*, 1996, I, 604.

(75) G. BELLANTUONO, *op. cit.*, 141.

(76) M. TAMPONI, *op. cit.*, 189; G. RAGUSA MAGGIORE, *Società di agricoltori e prelazione dell'affittuario: un problema sempre attuale*, in *Studi in onore di Bassanelli*, cit., 109; S. CARMIGNANI, *Diritto di prelazione e cessione di quote di società*, in questa Riv., 1994, I, 659.

(77) I. GRENDENE, *op. cit.*, 280.

(78) In tema F. DE SIMONE - A.M. LOPEZ Y LOPEZ, *op. cit.*, 69 ss.

(79) Cass. 5 maggio 1993, n. 5189, in questa Riv., 1994, II, 154; G. STELLA RICHTER, *Forma e sostanza nella notifica della proposta di alienazione nella prelazione agraria*, in *Giust. civ.*, 1998, 409.

(80) M. TAMPONI, *op. cit.*, 190.

(81) Cass. 8 luglio 1991, n. 7527, in questa Riv., 1992, II, 152; Cass. 26 gennaio 1995, n. 936, *ivi*, 1995, 214; Cass. 27 gennaio 1999, n. 723, in questa Riv., 1999, II, 282, con nota di G. Busetto.

(82) Cass. 6 aprile 1993, n. 4112, in questa Riv., 1993, II, 353.

(83) Sul punto si richiamano, in particolare, A. GERMANO, *Sulla denuntiatio nella prelazione*, in *La prelazione agraria*, cit., 167; F. DE SIMONE, *Riflessioni a margine di studi sulla denuntiatio nella prelazione agraria*, in *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, cit., 606 che definisce la *denuntiatio* un atto di partecipazione. Di diverso avviso appare M. COMPORI, *Riflessioni sulla rinuncia alla prelazione agraria*, in *Foro it.*, 1998, V, 213, il quale ribadisce la rilevanza della forma scritta per la *denuntiatio* in quanto vera e propria «proposta contrattuale che, seguita dall'accettazione mediante dichiarazione di esercizio della prelazione, comporta la conclusione del contratto definitivo di trasferimento del fondo» e Cass. 5 ottobre 1991, n. 10429, in questa Riv., 1992, II, 316.

(84) Cass. 21 marzo 1995, n. 3240, *ivi*, 1996, II, 772; Cass. 30 dicembre 1993, n. 13010, *ivi*, 1995, II, 229.

(85) V. RICCIUTO, *Contratto preliminare per persona da nominare e prelazione agraria - Brevi riflessioni a proposito di una recente sentenza*, in *Giur. it.*, 1991, I, 2, 213; C. CORTI, *Preliminare di vendita di fondo a persona da nominare e prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 142.

(86) M. TAMPONI, *op. cit.*, 190.

(87) Cass. 2 dicembre 1996, n. 10714, in questa Riv., 1998, II, 159.

Come è noto l'accettazione deve essere conforme alla proposta, al fine del valido perfezionamento del negozio traslativo, configurandosi l'accettazione condizionata come nuova proposta che rende libero il proprietario di alienare il fondo al terzo promittente acquirente (88). È stata, pertanto, reputata idonea a configurare un legittimo esercizio del diritto di prelazione un'accettazione condizionata all'ottenimento del mutuo per la formazione o l'ampliamento della proprietà coltivatrice (89), e si è intravista, in tale operazione, l'affermazione del principio della validità dell'esercizio del diritto conforme alle condizioni spettanti al prelazionante - previste dalla legge - ancorché in contrasto con il contenuto della *denuntiatio* (90) ma, comunque, subordinato all'accettazione da parte del proprietario-concedente.

Di un certo rilievo è apparso, per la dottrina, l'atto di rinunzia al diritto di prelazione, che determina l'estinzione di questo e del diritto al retratto, diversamente dal rifiuto che si configura come una mancata accettazione della proposta che non priva il beneficiario del diritto di esercitare il riscatto del bene, alienato a condizioni difformi da quelle previste nella *denuntiatio*. La rinunzia, quale atto dispositivo, che può essere manifestato, secondo i più recenti orientamenti, anche prima della *denuntiatio* a condizione che il suo contenuto sia determinato o determinabile, non è valido se non è fatto per iscritto (91), «dal momento che il diritto di prelazione spettante al coltivatore diretto del fondo ha ad oggetto il trasferimento della proprietà di bene immobile» così come sembra ammissibile la rinunzia sottoscritta da un coltivatore diretto per l'eventuale prelazione agraria futura di un determinato fondo rustico, con dichiarazione di non voler acquistare il fondo a qualunque prezzo (92); alcune perplessità sono state espresse in ordine all'applicazione dell'art. 45 legge n. 203 del 1982 all'ipotesi della rinunzia alla prelazione del coltivatore (93).

Con riguardo al pagamento del prezzo, è risaputo che se il coltivatore non adempie entro il termine legale di tre mesi non consegue il risultato acquisitivo e, dunque, il contratto, sorto a seguito dell'accettazione del prelazionante, è inefficace; il mancato pagamento del prezzo comporterebbe anche la possibilità per il proprietario di far valere l'inadempimento con l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di contrarre *ex art.* 2932 c.c. (94). La dottrina, di fronte al dato inequivocabile della legge ed alle ripetute conferme della giurisprudenza (95), ha voluto indagare le ipotesi in cui il mancato pagamento non si ricollega ad un comportamento negligente del prelazionante ma consegue al contegno del venditore (96) ed è giunta alla conclusione che per combattere la renitenza del creditore a cooperare con il debitore è necessario far ricorso allo strumento civilistico dell'offerta reale, cui deve far seguito il deposito liberatorio della somma (97). Anche nel caso di trasferimento di denaro contante e di titoli al portatore, il cui valore risulta superiore ai 20 milioni di lire, il creditore non potrà più ostacolare il debitore nell'adempimento dell'obbligo di pagamento, poiché la l. 5 luglio 1991, n. 197 (che consente al creditore di rifiutare somme in contanti eccedenti quella cifra), offre un efficace ausilio al «coltivatore che esercita la prelazione, giacché l'incarico all'intermediario finanziario ai fini del pagamento del prezzo riduce drasticamente il rischio della mora del creditore» (98).

9. - Poiché la prelazione agraria è diretta alla finalità della promozione della proprietà coltivatrice, il raggiungimento della quale giustifica il sacrificio della libertà contrattuale e di iniziativa economica del proprietario venditore, dottrina e giurisprudenza hanno vagliato, con particolare attenzione, i casi in cui si verifica il mancato utilizzo del fondo per lo svolgimento dell'attività imprenditoriale agricola, a seguito dell'esercizio della prelazione in difetto dei requisiti e dei presupposti di legge o per contrasto con le norme imperative. E così sono stati ritenuti invalidi gli acquisti operati in mancanza di legittimazione, da cui scaturisce l'impossibilità di perfezionamento del negozio essendo questo privo del presupposto essenziale della effettiva titolarità del diritto di prelazione da parte del presunto prelazionante; gli acquisti effettuati per uno scopo diverso da quello della continuazione dell'impresa agricola, come nell'ipotesi in cui l'affittuario abbia acquistato il fondo solo per cederne il godimento ad un terzo che vi intenda esercitare una propria impresa agricola (99); gli acquisti seguiti da rivendita a breve termine del fondo acquistato esercitando la prelazione o il retratto, ravvisandosi nella specie un atto diretto a frodare la legge (100), poiché verrebbe meno il requisito della «prospettiva futura» di conduzione del fondo stesso. In particolare, sul punto specifico si è osservato che il richiamo all'art. 1344 c.c. non è reso superfluo dall'art. 28, 2° comma, legge n. 590/1965: tale disposizione, infatti, «consente di colpire con la nullità l'atto di rivendita, ma non anche gli atti di esercizio della prelazione e del riscatto, i quali conserverebbero invece la loro validità» (101) anche quando costituiscono gli anelli di una catena fraudolenta posta in essere dai contraenti (102). La rivendita del fondo acquistato con i benefici fiscali di cui alla legge in esame (103), prima che siano decorsi dieci anni dall'acquisto, comporta la decadenza dai detti benefici (art. 28) ma non incide sulla validità del contratto. Ad avviso della Cass. 11 giugno 1992, n. 7159 tale rivendita è, invece, nulla perché il secondo comma dell'art. 28 aggiungerebbe, al contenuto del primo comma (che sancisce la decadenza dai benefici fiscali) tale più grave sanzione applicabile sia in caso di estinzione anticipata del mutuo sia per la violazione del vincolo decennale di alienabilità. La decisione, controcorrente rispetto al diffuso orientamento, è stata aspramente criticata (104) poiché se «fosse esatta la tesi sostenuta dalla sentenza è chiaro che la sanzione della nullità riguarderebbe sia la vendita del fondo sia l'estinzione del mutuo. Non si capisce però quale sarebbe la *ratio* della previsione della sanzione della nullità per il negozio estintivo del mutuo prima dei dieci anni».

La cessazione dell'esercizio dell'impresa senza giusta causa, immediatamente successiva all'acquisto effettuato avvalendosi del diritto di preferenza, configura un'ulteriore ipotesi di abuso della prelazione. Diversamente, si è negato che il diritto di prelazione sia stato esercitato *contra legem*, nell'ipotesi in cui la finalità principale dell'istituto in esame, ovvero il consolidamento in capo al coltivatore della proprietà e della titolarità dell'impresa, si realizzi in un tempo successivo a quello dell'acquisto del fondo (105), con riferimento ad un caso concreto, reputato erroneamente un atto in frode alla legge, in cui «il prelazionario su di un bene agricolo, dotato però di un valore aggiuntivo, di natura non agricola (...), e subito dopo *non* rivende ma semplicemente affitta

(88) Cass. 10 dicembre 1994, n. 10586, in questa Riv., 1995, II, 492.

(89) Cass. 20 maggio 1993, n. 5731, *ivi*, 1994, II, 314.

(90) G.G. CASAROTTO, *Finalità soggettive perseguite dalle parti del contratto e loro opponibilità in sede di prelazione*, in *Giur. it.*, 1992, I, 2, 647.

(91) Cass. 21 marzo 1995, n. 3241, in questa Riv., 1997, II, 587.

(92) M. COMPORI, *op. ult. cit.*, 218.

(93) M. TAMPONI, *op. cit.*, 193; M. COMPORI, *op. cit.*, 209.

(94) Cass. 23 ottobre 1995, n. 11001, in questa Riv., 1996, II, 313.

(95) Cass. 11 dicembre 1990, n. 11771, in *Giur. agr. it.*, 1991, 410; Cass. 18 luglio 1992, n. 8726, in *Mass. Foro it.*, 1992.

(96) M. TAMPONI, *Prelazione agraria e offerta reale*, in *La prelazione agraria*, Atti del Convegno di Viterbo, 7 maggio 1994, Viterbo, 1996, 91.

(97) Cass. 21 novembre 1990, n. 11236, in *Giur. agr. it.*, 1991, 348.

(98) M. TAMPONI, *op. ult. cit.*, 94.

(99) Cass. 18 aprile 1996, n. 3661, in questa Riv., 1997, II, 452.

(100) Cass. 10 novembre 1994, n. 9402, in questa Riv., 1995, II, 417.

(101) M. TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Dig. disc. priv.*, cit., 194.

(102) C. CAMARDI - A. CORSARO - G.B. MACRÌ - R. TRIOLA, *op. cit.*, 419.

(103) L. CORSARO, *Il credito agevolato per la formazione della proprietà coltivatrice*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, 408.

(104) L. FRANCIARI, *La logica della sanzione. A proposito di un'illogica interpretazione dell'art. 28 della legge n. 590 del 1965 da parte della Cassazione*, in *Dir. agr.*, 1995, 95.

(105) L. MOSCARINI, *Frode e simulazione in tema di prelazione*, in *La prelazione agraria*, cit., 83.

al terzo finanziatore il terreno, concedendogli lo sfruttamento temporaneo del terreno, con obbligo magari, analiticamente disciplinato, di rimessa in pristino alla fine dello sfruttamento e di restituzione alla coltivazione».

10. - Le vicende sintomatiche, che determinano la violazione del diritto di prelazione sono, generalmente, riconducibili: alla vendita del fondo senza la prescritta previa notificazione; all'indicazione nella proposta di alienazione di un prezzo superiore a quello risultante dalla trascrizione dell'atto; alla vendita del fondo a terzi nonostante l'accettazione del prelazionario. In tutti questi casi, ed in quelli ad essi assimilabili, il soggetto pretermesso (coltivatore del fondo o confinante) può agire avvalendosi dell'azione di riscatto (106), di cui all'art. 8, comma 5°, della legge n. 590/1965, al fine di evitare che sia frustrato lo scopo della prelazione stessa (107); il riscatto non ha una natura sanzionatoria bensì «una funzione correttiva e ripristinatoria di una situazione compromessa dall'alienante, e costituisce un rimedio complementare alla prelazione, succedaneo e riparatorio, ovvero surrogatorio, rispetto ad essa» (108).

Nell'ambito della sterminata casistica sviluppatasi intorno all'istituto in parola è possibile tratteggiare soltanto alcune delle questioni più significative discusse nell'ultimo decennio.

Con riguardo al ritardo nella stipulazione dell'atto definitivo di vendita, rispetto alla data indicata nel contratto preliminare notificato all'avente diritto alla prelazione, si è affermato (109) che non viene alterata la parità di condizioni voluta dalla legge tra promissario acquirente e prelazionario, dovendo la detta parità concernere esclusivamente l'ammontare del prezzo e l'oggetto dell'atto di alienazione, ma non potendo comportare la reviviscenza di un diritto di prelazione non esercitato tempestivamente: in detta fattispecie il diritto di riscatto, dunque, non ha ragione di essere esercitato.

Si discute, inoltre, se il principio generale, per cui il diritto di riscatto nasce nel momento della vendita dell'immobile al terzo in violazione del diritto di prelazione (110), valga anche per i fondi situati nei territori nei quali si applica il c.d. sistema tavolare. Sul punto la giurisprudenza ha risposto affermativamente (111) in quanto se è vero che la stipulazione della vendita, fatta prima della intavolazione, non è sufficiente al perfezionarsi del trasferimento del diritto reale, è altrettanto vero che l'intavolazione non costituisce la fonte dell'acquisto (112).

È ormai pacifico, in dottrina ed in giurisprudenza (113) che gli effetti dell'esercizio del riscatto consistono nella sostituzione del retraente - «a parità di condizioni» (114) e con effetto *ex tunc* (a partire, cioè, dalla stipulazione del contratto di compravendita) - all'acquirente nel contratto stipulato senza il rispetto del diritto di prelazione; non si determina, pertanto, la risoluzione del contratto traslativo a favore del terzo e la contestuale formazione di un titolo d'acquisto *ex nunc* a favore del riscattante, né un nuovo trasferimento del bene dal terzo acquirente al terzo riscattante (115). Conse-

guentemente la sentenza che decide sul valido esercizio del riscatto è di mero accertamento (116) ed il giudizio può anche essere promosso nei soli confronti del retrattato, senza la partecipazione dell'alienante, cui deve essere disconosciuta la veste di litisconsorte necessario (117); una situazione di litisconsorzio necessario sussiste, peraltro, rispetto al riscatto di fondo acquistato da uno dei coniugi in regime di comunione legale, sicché la relativa domanda giudiziale del coltivatore dovrà essere proposta nei confronti di entrambi i coniugi (118).

Costante appare, altresì, l'orientamento per cui le condizioni soggettive ed oggettive, previste dalla legge per il riconoscimento o per l'esclusione della prelazione, debbano sussistere al momento in cui viene esercitato il riscatto (119) mentre è irrilevante il loro venir meno dopo tale evento. La richiesta di riscatto, una volta effettuata, non è suscettibile di *emendatio libelli*, così come una volta proposto l'atto introduttivo del giudizio e trascorso un anno dalla data in cui è stato trascritto il contratto recante il trasferimento del diritto di proprietà sul fondo, il diritto di riscatto non può essere più soggetto a variazione in sorta (120).

Sempre attuale rimane il dibattito se sia possibile o meno la scelta, da parte del titolare del diritto di prelazione violato, tra il riscatto, rimedio specifico, ed il risarcimento dei danni, rimedio alternativo a quello ma, evidentemente, di portata generale, atteso che la via risarcitoria può essere comunque esperita per riparare quei danni che il retratto non è in grado di eliminare completamente. In una decisione (121), avente ad oggetto una peculiare fattispecie, è stato chiaramente affermato che il risarcimento dei danni spetta solo nel caso in cui il titolare della prelazione sia stato distolto dalla consultazione dei registri immobiliari dal comportamento fraudolento dell'alienante e/o dell'acquirente e questa sia stata la causa dell'omesso tempestivo esercizio del diritto di riscatto. È consentito, inoltre, al terzo acquirente fare ricorso alla garanzia per evizione nei confronti del proprietario alienante il quale, in questo caso, è tenuto al risarcimento del danno nei limiti dell'interesse negativo; ma se sussiste il dolo o la colpa del venditore egli è obbligato al risarcimento totale del danno (122). Il riscatto, quale rimedio di carattere generale, è, peraltro, esperibile anche al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (123).

Un altro dato significativo, esaurientemente elaborato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, riguarda il prezzo che il coltivatore retraente deve rimborsare al terzo acquirente (retrattato): la somma dovuta è quella risultante dal contratto di compravendita, ancorché quel prezzo pattuito sia diverso dal valore di mercato del fondo (124). Ne discende che il prezzo, che il retraente è tenuto a rimborsare al terzo acquirente, è insuscettibile di rivalutazione monetaria, con riguardo al periodo successivo alla compravendita, posto che il retraente, con l'esercizio del riscatto, subentra, nella posizione del compratore, nello stesso contratto di compravendita, stipulato tra l'alienante e il terzo retrattato (125). □

(106) Cass. 7 agosto 1995, n. 8656, in questa Riv., 1996, II, 641.

(107) Cass. 29 settembre 1995, n. 10272, *ivi*, 1996, II, 801.

(108) M. TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Dig. disc. priv.*, cit., 195; Cass. 26 febbraio 1993, n. 2434, in questa Riv., 1993, II, 545; Cass. 9 marzo 1999, n. 2004, *ivi*, 2000, II, 188.

(109) Cass. 13 febbraio 1997, n. 1331, *ivi*, 1997, II, 667.

(110) Cass. 22 maggio 1996, n. 4739, *ivi*, 1997, II, 195.

(111) Cass. 11 marzo 1994, n. 2367, *ivi*, 1995, II, 101.

(112) G. JESU, *Sussistenza del diritto di riscatto agrario anche nell'ipotesi di mancata iscrizione della vendita nel libro fondiario*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, 710; di parere contrario R. TRIOLA, *Riscatto agrario e sistema tavolare*, in questa Riv., 1995, II, 103.

(113) Cass. 4 dicembre 1996, n. 10826, in *Mass. Giur. it.*, 1997; Cass. 26 ottobre 1994, n. 8789, in questa Riv., 1995, II, 154.

(114) Cass. 23 febbraio 2000, n. 2050, in questa Riv. (M), 2000, 422.

(115) Cass. 2 maggio 1991, n. 4765, in *Mass. Foro it.*, 1991.

(116) Cass. 26 ottobre 1994, n. 8789, cit.

(117) M. TAMPONI, *op. ult. cit.*, 195; Cass. 28 marzo 1997, n. 2770, in questa Riv., 1997, II, 600.

(118) Cass. 1° luglio 1997, n. 5895, in questa Riv., 1997, II, 503; C. AGOSTINI, *Profili problematici del rapporto tra acquisti compiuti dal coniuge in regime di comunione legale, ex art. 177, lett. a), cod. civ., e diritto di riscatto*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 3.

(119) Cass. 22 maggio 1996, n. 4739, cit.

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

(121) Cass. 29 settembre 1997, n. 9546, in questa Riv., 1998, II, 188.

(122) Cass. 14 aprile 1994, n. 3470, in questa Riv., 1995, II, 428.

(123) M. TAMPONI, *op. ult. cit.*, 194.

(124) Cass. 29 settembre 1995, n. 10272, cit.

(125) Cass. 18 marzo 1997, n. 2385, in questa Riv., 1998, II, 224; di contrario avviso è M. COMPORI, *Profili generali*, cit., 163, il quale si meraviglia che «nella materia della prelazione agraria il principio nominalistico sia rimasto fermo ed insensibile agli altri orientamenti giurisprudenziali, e sia stato addirittura escluso il pagamento almeno degli interessi legali».

PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE - Sez. VI - 13-4-2000, in causa C-292/97 - Kapteyn, pres.; Hirsch, est.; Colomer, avv. gen. - Kjell Karlsson e a. c. Jordbruksverket (Ministero dell'agricoltura svedese).

Agricoltura e foreste - OCM settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Regime delle quote in Svezia - Attribuzione iniziale della quota - Principio di parità di trattamento.

Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3950/92 del 28 dicembre 1992 che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché il principio della parità di trattamento, sancito dall'art. 40, n. 3 secondo comma del Trattato CE (divenuto art. 34, n. 2 secondo comma CE), devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale relativa all'attribuzione iniziale dei quantitativi di riferimento individuali, adottata da uno Stato membro che ha aderito alle Comunità Europee il 1° gennaio 1995, la quale:

- *determini i quantitativi di riferimento individuali dei produttori che non hanno modificato la loro posizione tra il 1° gennaio 1991 e il 31 dicembre 1994 in base alla media delle consegne effettuate nel corso degli anni 1991-1993;*

- *applichi ai nuovi produttori e ai produttori in crescita coefficienti di riduzione più gravosi, a differenza dei produttori regolari e dei produttori «ecologici»;*

- *conceda un quantitativo di riferimento individuale esclusivamente ai produttori che dimostrino di aver avuto una produzione ininterrotta tra il 1° gennaio 1991 e il 1° gennaio 1995, a meno che il produttore adduca motivi particolari, atti a giustificare la concessione di un quantitativo di riferimento (1).*

(Omissis).- 1. - Con ordinanza 27 maggio 1997, pervenuta nella cancelleria l'8 agosto seguente, il Regeringsrätten (Corte suprema amministrativa) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una questione relativa all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U. L 405, pag. 1), degli artt. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e 40, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 34, n. 2, CE), nonché del principio della parità di trattamento.

2. - Tale questione è stata sollevata nell'ambito di tre procedimenti su ricorsi proposti rispettivamente dai signori Karlsson e Gustafsson, produttori di latte, e Torarp, ex produttore di latte, avverso decisioni con le quali lo Jordbruksverket (ministero svedese dell'agricoltura) ha, con riferimento ai primi due produttori, attribuito quote latte ridotte o ridotto quote latte già attribuite e, con riferimento all'ultimo produttore, negato l'attribuzione di una quota latte.

Contesto giuridico

Normativa comunitaria

3. - Nell'intento di porre sotto controllo le eccedenze strutturali sul mercato del latte, i regolamenti del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U. L 90, pag. 10), e (CEE) n. 857/84, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 *quater* del regolamento (CEE) n. 804/68 (G.U. L 90, pag. 13), hanno istituito un regime di prelievi supplementari a carico di ogni produttore acquirente di latte sui quantitativi di latte in eccesso rispetto a un quantitativo annuo di riferimento.

4. - In forza dell'art. 5 *quater* del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (G.U.

L 148, pag. 13), inserito dal regolamento n. 856/84, la somma delle quote latte assegnate in ciascuno Stato membro agli operatori interessati non poteva superare un quantitativo globale garantito pari alla somma dei quantitativi di latte consegnati nel corso di un anno di riferimento ad imprese che trattano o trasformano latte. In caso di superamento della quota assegnata, incombeva al produttore di latte all'acquirente, a seconda della formula prescelta dallo Stato membro, il pagamento di un prelievo supplementare. Nei casi in cui tale obbligo incombeva all'acquirente, quest'ultimo era tenuto, dopo aver versato il prelievo, a recuperarlo sui produttori che avevano oltrepassato la loro quota latte e, in tal modo, contribuito al superamento della quota latte dell'acquirente.

5. - Gli Stati membri determinavano la quota latte spettante a ciascun produttore facendo riferimento al quantitativo di latte o equivalente latte prodotto dallo stesso produttore nel corso di un anno di riferimento scelto dallo Stato tra il 1981, il 1982 o il 1983.

6. - Autorizzati a creare riserve nazionali di quote latte per far fronte alle situazioni particolari di alcuni loro produttori, senza tuttavia oltrepassare il quantitativo globale, gli Stati membri dovevano tener conto, a norma dell'art. 3 del reg. n. 857/84, per la determinazione delle quote latte, di determinate situazioni particolari come quelle dei produttori che avevano sottoscritto un piano di sviluppo, dei giovani produttori o dei produttori la cui produzione era stata considerevolmente condizionata da eventi eccezionali, tassativamente enumerati, sopravvenuti nel corso dell'anno di riferimento.

7. - In conformità dell'art. 4 del reg. n. 857/84, gli Stati membri potevano del pari concedere un quantitativo di riferimento supplementare ai produttori che realizzassero un piano di sviluppo della produzione lattiera rispondente a taluni criteri e ai produttori che esercitassero l'attività agricola a titolo di attività principale.

8. - Il regime di prelievo supplementare, inizialmente istituito per un periodo di cinque anni, dal 1° aprile 1984 al 31 marzo 1989, successivamente prorogato fino al 31 marzo 1993, è stato rinnovato per sette nuovi periodi consecutivi di dodici mesi con il reg. n. 3950/92. Quest'ultimo regolamento, che ha abrogato il reg. n. 857/84, ha fissato le norme basilari del regime prorogato inserendovi varie modifiche intese segnatamente a semplificarlo.

9. - In conformità dell'art. 4, n. 1, del reg. n. 3950/92, il quantitativo di riferimento individuale disponibile sull'azienda (in prosieguo: la «quota latte») è, in via di principio, pari a quello disponibile al 31 marzo 1993 e adattato eventualmente per ciascuno dei periodi di dodici mesi considerati in modo da non superare il quantitativo globale. Per il Regno di Svezia, che ha aderito alle Comunità europee il 1° gennaio 1995, l'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (G.U. 1994, C-241, pag. 21, e G.U. 1995, L 1, pag. 1; in prosieguo: l'«Atto di adesione») ha integrato tale disposizione con un secondo comma, in forza del quale la data del 31 marzo 1993 è stata sostituita da quella del 31 marzo 1996.

10. - L'Atto di adesione ha inoltre fissato il quantitativo globale garantito per il Regno di Svezia in 3,3 milioni di tonnellate per le consegne e in 3.000 tonnellate per la vendita diretta. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del reg. n. 3950/92, come modificato dall'Atto di adesione, tale quantitativo globale non può essere ecceduto.

11. - Gli Stati membri sono autorizzati dall'art. 5, primo comma, del reg. n. 3950/92, come modificato dall'Atto di adesione, ad alimentare la riserva nazionale mediante una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento individuali, al fine di accordare quantitativi supplementari o specifici a determinati produttori, sulla scorta di criteri obiettivi stabiliti di concerto con la Commissione.

Normativa svedese

12. - Per provvedere all'attribuzione iniziale di quote latte ai produttori svedesi, il Regno di Svezia ha adottato il Förordning

(1994:1714) om mjölkkvoter m.m. (regolamento nazionale n. 1714 del 1994 sulle quote latte e altro), modificato, a decorrere dall'8 febbraio 1995, dal regolamento (1995:119) (in prosieguo: il «regolamento svedese n. 1714»). In forza di questo regolamento nazionale, sono state concesse quote latte per le consegne per il periodo compreso tra il 1° aprile 1995 e il 31 marzo 1996.

13. - Affinché un produttore di latte potesse ottenere una quota latte per tale periodo, l'art. 5, primo comma, del regolamento svedese n. 1714 prescriveva che esso avesse consegnato latte, in modo effettivo e ininterrotto, tra il 1° marzo e il 1° gennaio 1995 e che soddisfacesse talune prescrizioni in materia di tutela ambientale.

14. - In caso di interruzione delle consegne durante questo periodo, lo Jordbruksverket, incaricato di vigilare sull'osservanza della disciplina in materia di quote latte, poteva concedere una quota latte, in forza dell'art. 5, secondo comma, del regolamento svedese n. 1714, a condizione che l'interruzione fosse riconducibile ad una circostanza estranea alla volontà del produttore e che sussistessero particolari motivi per assegnargli una quota latte nonostante l'interruzione.

15. - Ai sensi dell'art. 6 del regolamento svedese n. 1714, la quota latte di consegna era fissata in funzione del quantitativo medio di latte consegnato nel corso degli anni di riferimento 1991, 1992 e 1993 (in prosieguo denominato: il «metodo generale»). Tuttavia, mentre tale metodo generale si applicava integralmente ai produttori che non avevano aumentato la loro produzione tra il 1° gennaio 1991 e il 31 dicembre 1994 (in prosieguo: i «produttori regolari»), norme ulteriori, ossia derogatorie, disciplinavano tre categorie particolari di produttori, vale a dire i nuovi produttori, i produttori in crescita e i produttori ecologici.

16. - I nuovi produttori erano coloro i quali avevano cominciato ad effettuare consegne solo in data posteriore al 1° gennaio 1991. In forza dell'art. 10 del regolamento svedese n. 1714, la loro quota latte era determinata in base a 7.398 kg di latte per vacca e per anno, quantità alla quale si è successivamente applicato un coefficiente di riduzione per «rischio proprio» del 15 per cento. Tuttavia, su richiesta del produttore, la sua quota latte poteva essere fissata in base ai quantitativi medi di consegne degli anni 1991-1993 prendendo in considerazione i quantitativi di latte consegnati nel corso dei mesi durante i quali aveva effettuato tali consegne.

17. - I produttori in crescita erano coloro i quali, successivamente al 1° gennaio 1991, avevano effettuato un investimento immobiliare diretto ad accrescere la produzione di latte o, pur senza tale investimento, avevano incrementato il numero dei loro capi. In forza dell'art. 10 bis del regolamento svedese n. 1714, essi avevano diritto ad una quota base e ad una quota aggiuntiva. La quota base era calcolata secondo il metodo generale, senza tener conto degli aumenti sopravvenuti durante il periodo di riferimento. Tali aumenti, a loro volta, davano diritto ad una quota latte aggiuntiva calcolata, a scelta del produttore, vuoi in base a 7.398 kg di latte per nuova vacca, quantitativo successivamente ridotto del 25 per cento a titolo di «rischio proprio», vuoi in base ad un quantitativo di latte per ciascuna nuova vacca pari al quantitativo medio di consegna annua per vacca durante il periodo di riferimento, quantitativo anch'esso diminuito del 25 per cento per rischio proprio.

18. - I produttori ecologici, ai sensi dell'art. 7 del regolamento svedese n. 1714, potevano richiedere che la loro quota latte fosse calcolata in base alla loro produzione media di latte ecologico nel corso dell'anno 1993 o 1994. Nel caso in cui tale produttore optasse per l'applicazione delle norme relative ai nuovi produttori in crescita, la quota corrispondente gli veniva attribuita in conformità degli artt. 10 e 10 bis del regolamento svedese n. 1714, ma senza alcuna riduzione per rischio proprio.

19. - Nel gennaio 1995 le autorità svedesi procedevano all'attribuzione provvisoria delle quote latte ai produttori regolari. La stessa attribuzione esse operavano, tra il marzo e il maggio 1995, nei confronti dei nuovi produttori. In quel momento, esse constatavano che l'attribuzione delle quote latte ai produttori in crescita avrebbe condotto ad un superamento del quantitativo globale garantito attribuito al Regno di Svezia.

20. - Con regolamento nazionale (1995:812) recante modifica del regolamento svedese n. 1714, entrato in vigore il 1° luglio 1995 (in prosieguo: il «regolamento svedese n. 812»), i coefficienti di riduzione per rischio proprio venivano aumentati dal 15 per cento al 30 per cento per i nuovi produttori e dal 25 per cento al 55 per cento per i produttori in crescita. Inoltre, con riferimento a questi ultimi, la quota aggiuntiva veniva assegnata solo per la quota di

aumento del numero di capi eccedente il 10 per cento del numero di capi detenuti prima dell'accrescimento. Successivamente, le quote già assegnate ai nuovi produttori in via provvisoria venivano rettificcate in funzione di questi nuovi coefficienti e criteri.

Fatti e procedimenti a quibus

21. - Nel gennaio 1995 il signor Karlsson otteneva una quota latte in via provvisoria pari a 38.797 kg, corrispondente alla sua produzione media nel corso degli anni 1991-1993. Adducendo di aver apportato migliorie nei suoi stabilimenti e aumentato il numero dei suoi capi da latte da 7 a 12, egli richiedeva una quota aggiuntiva in qualità di produttore in crescita. Con provvedimento 29 agosto 1995, la sua domanda veniva accolta e la sua quota portata a 48.553 kg di latte, tenuto conto dell'applicazione di un coefficiente di riduzione del 55 per cento, ai sensi dell'art. 10 bis del regolamento svedese n. 1714, come modificato dal regolamento svedese n. 812.

22. - Il signor Gustafsson faceva richiesta di una quota latte in qualità di nuovo produttore. Con provvedimento 23 marzo 1995, egli otteneva una quota di 251.532 kg di latte, calcolata in base a 40 vacche da latte con l'applicazione di un coefficiente di riduzione del 15 per cento, conformemente all'art. 10 del regolamento svedese n. 1714. In seguito alla modifica di quest'articolo ad opera del regolamento svedese n. 812, il detto provvedimento veniva revocato e sostituito da un nuovo provvedimento in data 3 luglio 1995, che fissava la quota latte a 207.144 kg, in considerazione dell'applicazione del nuovo coefficiente di riduzione del 30 per cento.

23. - Il signor Torarp effettuava consegne di latte nel corso degli anni 1991-1993. Con provvedimento 13 gennaio 1995, gli veniva attribuita d'ufficio una quota latte. Il signor Torarp comunicava quindi alla competente amministrazione di aver cessato la produzione di latte il 12 novembre 1994 adducendo di aver subito un infortunio sul lavoro che gli impediva il mantenimento delle vacche da latte. Cionondimeno, in data 13 febbraio 1995, egli richiedeva una quota latte calcolata in base alle consegne effettivamente realizzate nel corso degli anni di riferimento. Con provvedimento 5 marzo 1995, lo Jordbruksverket revocava la quota latte attribuitagli d'ufficio, facendo applicazione dell'art. 5 del regolamento svedese n. 1714, e respingeva la sua domanda.

24. - I signori Karlsson, Gustafsson e Torarp proponevano ciascuno un ricorso avverso il provvedimento che lo riguardava dinanzi al competente länsrätt. Dopo essere rimasti soccombenti in primo grado, quindi in grado d'appello dinanzi al Kammarrätten di Jönköping, essi ricorrevano per cassazione dinanzi al Regeringsrätten.

25. - Quest'ultimo, rilevando che allo stato attuale della normativa comunitaria mancavano misure di applicazione analoghe a quelle del regolamento n. 857/84 e nutrendo dubbi in ordine alla conformità della disciplina svedese con il regolamento n. 3950/92, con gli artt. 5 e 40, n. 3, del Trattato e con il principio della parità di trattamento, disponeva la sospensione del procedimento e sottoponeva alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, alla luce del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3950/92, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei produttori di latte, nonché degli artt. 5 e 40, n. 3, del Trattato di Roma e del principio fondamentale della parità di trattamento stabilito dal diritto comunitario, siano consentite, nel caso di uno Stato che abbia aderito all'Unione il 1° gennaio 1995, disposizioni nazionali per effetto delle quali:

a) per i produttori che abbiano mantenuto immutata la propria produzione, l'attribuzione della quota lattiera venga operata in base alle consegne effettuate negli anni 1991, 1992 e 1993;

b) i produttori, che abbiano avviato o ampliato la propria produzione di latte nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1991 ed il 31 dicembre 1994, debbano sottostare, contrariamente ai produttori che non abbiano modificato il proprio regime produttivo durante lo stesso periodo o ai produttori di latte prodotto secondo criteri ecologici, ad una riduzione della quota lattiera, ove tale riduzione sia determinata in modo differente a seconda che si tratti di nuovi produttori o produttori che abbiano ampliato la propria azienda;

c) venga negata l'attribuzione della quota ai produttori che abbiano consegnato latte nel periodo antecedente all'adesione dello Stato medesimo al regime comunitario di quote latte, ma che, per motivi loro non imputabili, non abbiano consegnato continuamente latte durante il complessivo periodo di riferimento necessario ai fini dell'attribuzione della quota (1° marzo 1994-1° gennaio 1995).

26. - Con la sua questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se il regolamento n. 3950/92, l'art. 5 del Trattato e il principio della parità di trattamento, quale è sancito più specificamente dall'art. 40, n. 3, del Trattato, ostino ad una normativa relativa all'attribuzione iniziale delle quote latte, adottata da uno Stato membro che ha aderito alle Comunità europee il 1° gennaio 1995, in quanto tale normativa determini le quote latte dei produttori regolari in base alla media delle consegne effettuate nel corso degli anni 1991-1993, applichi ai fini del calcolo delle quote attribuite ai nuovi produttori e ai produttori in crescita, a differenza dei produttori regolari e di quelli ecologici, coefficienti di riduzione, per giunta differenti, e conceda una quota latte ai soli produttori che dimostrino di aver avuto una produzione ininterrotta tra il 1° marzo 1994 e il 1° gennaio 1995.

Sulla normativa comunitaria applicabile

27. - Nei limiti in cui il giudice nazionale ritiene che il regime di prelievo supplementare sul latte non comporti più, in seguito all'abrogazione del reg. n. 857/84 ad opera del reg. n. 3950/92, regole relative all'attribuzione iniziale delle quote latte ai produttori nazionali, spetta agli Stati membri, conformemente ai principi generali su cui è fondata la Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri medesimi, in forza dell'art. 5 del Trattato CE, garantire nel loro territorio l'attuazione delle normative comunitarie. Qualora il diritto comunitario, ivi compresi i principi generali da esso sanciti, non contenga in proposito norme comuni, le autorità nazionali procedono, nell'attuazione di tali normative, applicando i criteri di forma e sostanziali del loro diritto nazionale (v., segnatamente, sentenza 23 novembre 1995, causa C-285/93, Dominikannerinnen-Kloster Altenhohenau, *Racc.*, pag. I-4069, punto 26).

28. - Si deve quindi constatare che, contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti nei procedimenti *a quibus*, le disposizioni dell'art. 5 *quater* del reg. n. 804/68, inserito dal reg. n. 856/84, non possono considerarsi applicabili e pertinenti.

29. - Il reg. n. 856/84, le cui disposizioni sono di fatto state abbandonate, già prima dell'adesione del Regno di Svezia, dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2071, recante modifica del regolamento (CEE) n. 804/68 (*G.U. L* 215, pag. 64), non prevedeva, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 32 delle sue conclusioni, le modalità di attribuzione delle quote latte individuali, le quali figuravano nel reg. n. 857/84 abrogato dal reg. n. 3950/92, ma aveva come solo obiettivo l'istituzione di un prelievo supplementare sul latte e l'individuazione dei soggetti passivi di tale prelievo.

30. - A parte il fatto che l'art. 5 *quater* del reg. n. 804/68 non ha mai regolamentato la prima distribuzione delle quote latte, l'assunto dei ricorrenti nei procedimenti *a quibus*, secondo il quale il regime istituito da quest'articolo rientrerebbe nell'*acquis* comunitario e sarebbe per tale motivo sempre pertinente, non può neanche essere accolto.

31. - Il regime è stato inizialmente istituito per una durata limitata a cinque periodi consecutivi di dodici mesi, successivamente portata a otto, quindi a nove periodi consecutivi di dodici mesi, ed è stato rinnovato, con il reg. n. 3950/92, solo per un periodo nuovamente limitato, questa volta, a sette nuovi periodi di dodici mesi. Tali circostanze sono di per se stesse sufficienti ad escludere che il regime delle quote latte costituisca parte integrante dell'*acquis* comunitario.

32. - Al di fuori dei principi generali del diritto comunitario, la disciplina svedese è quindi subordinata alle sole prescrizioni risultanti dal reg. n. 3950/92, come modificato dall'Atto di adesione. Orbene, emerge dagli artt. 3-5 di questo regolamento, come modificato, che lo stesso non contiene alcuna regola tendente a regolamentare l'attribuzione iniziale delle quote latte. Il detto regolamento muove infatti dal presupposto, come evincesi in particolare dall'art. 4, nel testo risultante dall'Atto di adesione, che le quote latte siano già state attribuite, rispettivamente, per tutti gli Stati membri eccetto la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, prima dell'entrata in vigore del regolamento, per la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Finlandia, prima del 1° aprile 1995 e, per il Regno di Svezia, prima del 1° aprile 1996.

33. - Ne consegue che, per gli Stati membri che hanno aderito alle Comunità europee il 1° gennaio 1995, l'unico obbligo imposto loro dal reg. n. 3950/92, come modificato dall'Atto di adesione, è di garantire che la somma delle quote latte in tal modo attribuite non superi il quantitativo globale garantito, pari, per il Regno di Svezia, a 3.300.000 tonnellate per le consegne e a 3.000 tonnellate per le vendite dirette. Tale obbligo discende dall'art. 3, n. 1, del detto regolamento, come modificato.

34. - Poiché spetta agli Stati membri che hanno aderito alle Comunità europee successivamente all'entrata in vigore del reg. n. 3950/92 il compito di fissare, entro il solo limite enunciato all'art. 3, n. 1, di questo regolamento, come modificato dall'Atto di adesione, i criteri di tale prima attribuzione, tale regolamento non osta ad una normativa nazionale quale quella controversa nei procedimenti *a quibus*, concernente la distribuzione iniziale delle quote latte.

Sui principi di diritto comunitario che governano l'attribuzione iniziale delle quote latte

35. - Ancorché uno Stato membro disponga, nell'ambito di questa prima distribuzione, di un ampio potere discrezionale per garantire nel suo territorio l'attuazione della disciplina comunitaria, è giurisprudenza costante che le norme nazionali da esso adottate debbano essere temperate con l'esigenza di un'applicazione uniforme del diritto comunitario, onde evitare un trattamento disuguale degli operatori economici (sentenza Dominikannerinnen-Kloster Altenhohenau, citata, punto 26). Del pari, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 36 delle sue conclusioni, lo Stato membro deve ispirarsi agli obiettivi specifici della politica agricola comune, allorché la disciplina comunitaria ch'esso provvede ad attuare nel suo territorio nazionale è ad essa riconducibile.

36. - Nella fattispecie, è sufficiente constatare come dalla disciplina *de qua* e dalle osservazioni formulate dal governo svedese in udienza emerga che, nel definire il regime nazionale di attribuzione delle quote latte, il Regno di Svezia si è ispirato alle norme comunitarie in vigore al momento dell'istituzione del regime di prelievo supplementare sul latte.

37. - Per giunta, occorre ricordare che le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie. Ne consegue che gli Stati membri sono tenuti, per quanto possibile, ad applicare tali discipline nel rispetto delle esigenze ricordate (sentenza 24 marzo 1994, causa C-2/92, Bostock, *Racc.*, pag. I-955, punto 16).

38. - Tra tali diritti fondamentali rientra il generale principio di parità e di non discriminazione, sulla cui osservanza da parte della normativa svedese si interroga il giudice nazionale.

Sul principio della parità di trattamento

39. - L'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, che sancisce il divieto di discriminazioni nell'ambito della politica agricola comune, è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, il quale impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che una differenziazione sia obiettivamente giustificata (sentenze 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio, *Racc.*, pag. 4563, punto 25, e 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL de Kerlast, *Racc.*, pag. I-1961, punto 35).

Sulla scelta, quale base di calcolo, della media delle consegne effettuate nel corso degli anni 1991-1993

40. - Nessun elemento del fascicolo consente di ritenere che la normativa svedese sia in contrasto con il principio della parità di trattamento, avendo essa prescelto come periodo di riferimento gli anni 1991-1993 ed essendosi basata, ai fini del calcolo delle quote latte attribuite ai produttori regolari, sulla media delle consegne di latte da questi effettuate durante tale periodo. Infatti la normativa svedese, applicando ai fini della fissazione delle quote latte le medesime regole a tutti i produttori che versano nella stessa situazione, tratta in maniera uguale situazioni analoghe.

41. - Conseguentemente, il principio della parità di trattamento non osta a una normativa nazionale relativa all'attribuzione iniziale delle quote latte, adottata da uno Stato membro che ha aderito alle Comunità europee il 1° gennaio 1995, che determini le quote latte dei produttori che non hanno modificato la loro produzione tra il 1° gennaio 1991 e il 31 dicembre 1994 in base alla media delle consegne effettuate nel corso degli anni 1991-1993.

Sul trattamento riservato ai nuovi produttori e ai produttori in crescita rispetto ai produttori regolari

42. - Il governo svedese non nega che i nuovi produttori e i produttori in crescita siano svantaggiati rispetto ai produttori rego-

lari in quanto, in base alla loro stessa scelta, la loro quota latte o la parte di quest'ultima corrispondente all'accrescimento della produzione è determinata in base ai quantitativi medi di consegne effettuate negli anni 1991-1993, conformemente all'art. 10 del regolamento svedese n. 1714. Infatti, a differenza dei produttori regolari, è per gli stessi impossibile ottenere, a titolo della loro quota latte, una quantità equivalente alla totalità dei quantitativi di latte che sono in grado di produrre con il numero di vacche in loro possesso.

43. - Il governo svedese è parimenti consapevole del fatto che l'altro criterio di calcolo prospettato, che si fonda su un quantitativo forfettario di 7.398 kg di latte per vacca e per anno ed è inteso a tener conto della situazione specifica di queste due categorie di produttori, non è neanche idoneo ad attenuare tale disparità di trattamento in quanto, in tale metodo di calcolo, le quote latte dei nuovi produttori e le quote latte aggiuntive dei produttori in crescita vengono fissate previa applicazione di un coefficiente di riduzione, rispettivamente pari al 30 per cento e al 55 per cento. Inoltre, a prescindere dalla disparità di trattamento tra queste due categorie di produttori dovuta alla differenza delle aliquote, i nuovi produttori e i produttori in crescita sono svantaggiati rispetto ai produttori regolari e lo sono altresì rispetto ai produttori ecologici, i quali, anche quando versino in una situazione analoga alla loro, non subiscono alcuna riduzione.

44. - Talché, l'onere derivante dalla fissazione delle quote latte ad un livello inferiore alle capacità produttive viene unilateralmente sopportato dai nuovi produttori e dai produttori in crescita. Siffatta limitazione delle quantità ammesse a titolo delle quote latte costituisce una limitazione del principio di non discriminazione del quale i detti produttori possono avvalersi.

45. - Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, restrizioni all'esercizio di questi diritti possono essere operate, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, purché tali restrizioni rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti (v., sentenza 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf, *Racc.*, pag. 2609, punto 18).

46. - Nella fattispecie di cui ai procedimenti *a quibus*, la fissazione delle quote latte ad un livello inferiore alle capacità produttive fa riscontro all'obiettivo precipuo, perseguito dalla Comunità mediante l'istituzione di un prelievo supplementare sul latte, consistente nel ridurre le eccedenze strutturali e nel giungere ad un miglioramento dell'equilibrio del mercato, quale si evince in particolare dal primo considerando del regolamento n. 3950/92.

47. - Più in particolare, le riduzioni che colpiscono unilateralmente i nuovi produttori e i produttori in crescita appaiono come obiettivamente giustificate, avuto riguardo alla specifica responsabilità che grava su questi produttori nel rischio di superamento del quantitativo globale garantito, accertata dalle autorità svedesi in sede di attribuzione provvisoria delle quote latte. Invero, il quantitativo globale garantito accordato al Regno di Svezia al momento della sua adesione, pari al quantitativo di latte prodotto in tale Stato nel 1992, è stato sostanzialmente stabilito in base ai quantitativi prodotti dai produttori regolari. Il rischio di superamento di tale quantitativo globale discende quindi principalmente dall'incremento della produzione negli ultimi anni, riconducibile soprattutto ai produttori in crescita e ai nuovi produttori.

Sul trattamento riservato ai produttori in crescita rispetto ai nuovi produttori

48. - Nell'ambito della categoria dei produttori colpiti da una riduzione delle loro quote latte, i nuovi produttori fruiscono di un trattamento più favorevole rispetto ai produttori in crescita, in quanto a questi ultimi viene applicata un'aliquota di riduzione meno elevata sui quantitativi la cui produzione è stata intrapresa dopo il 1° gennaio 1991 e prima del 1° gennaio 1995.

49. - Sennonché, tale disparità di trattamento è giustificata dagli obiettivi di politica agricola perseguiti, stando alle indicazioni fornite dal governo svedese nel corso del procedimento, dal Regno di Svezia nel settore lattiero-caseario, obiettivi che non esorbitano dai limiti posti al potere discrezionale di cui esso dispone.

50. - La legittimità di tali obiettivi è infatti riconosciuta nel diritto comunitario. Per un verso, nell'ambito del regime di prelievo supplementare iniziale, l'art. 3, punto 1, del reg. n. 857/84 già

consentiva agli Stati membri di accordare ai giovani produttori un trattamento di favore. Per l'altro, nell'ambito del regime di prelievo supplementare attuale, l'art. 5 del reg. n. 3950/92 autorizza gli Stati membri a concedere quantitativi supplementari o specifici a determinati produttori in base a criteri oggettivi.

Sul trattamento riservato ai produttori ecologici

51. - Nell'ambito del perseguimento di obiettivi di politica agricola, uno Stato membro può avere facoltà di esentare determinati produttori dall'applicazione dei coefficienti di riduzione per motivi inerenti alla tutela dell'ambiente e, in particolare, a determinati metodi di produzione ecologica, anche quando tali produttori si trovino in situazioni analoghe a quelle dei nuovi produttori e dei produttori in crescita. Va tuttavia rilevato come né dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale né dalle osservazioni presentate dalle parti intervenienti ai sensi dell'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia emergano indicazioni sufficientemente circostanziate per consentire alla Corte di prendere più ampiamente posizione al riguardo.

Sull'asserita discriminazione dei produttori svedesi rispetto ai produttori degli altri Stati membri

52. - I ricorrenti nei procedimenti *a quibus* assumono che le prescrizioni relative alla tutela dell'ambiente, che ogni produttore svedese è tenuto a rispettare in forza dell'art. 5 del regolamento svedese n. 1714, rappresentano una discriminazione di tali produttori rispetto a quelli degli altri Stati membri.

53. - Tuttavia, un'eventuale disparità di trattamento di produttori di uno Stato membro rispetto a quelli di altri Stati membri la quale, come nel caso di specie, derivi semplicemente dalle differenze esistenti tra le normative di questi Stati membri, non comporta discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, del Trattato, dal momento che la normativa nazionale *de qua* riguarda tutti i produttori interessati in base a criteri oggettivi (v., in tal senso, sentenza 14 luglio 1988, causa 308/86, Lambert, *Racc.*, pag. 4369, punti 21 e 22).

Sul requisito della produzione ininterrotta

54. - Per quanto riguarda il rifiuto di concedere una quota latte al signor Torarp, sul motivo che questi aveva interrotto le proprie consegne, va ricordato, preliminarmente, che spetta solo al giudice *a quo* valutare la portata delle norme nazionali e il modo in cui debbono essere applicate (v., ad esempio, sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94, CIA Security International, *Racc.*, pag. I-2201, punto 20). Del pari, l'applicazione della norma nazionale controversa al caso del signor Torarp, più in particolare la motivazione sulla scorta della quale l'amministrazione svedese è pervenuta a negargli la concessione di una quota latte, non possono costituire oggetto di un sindacato nell'ambito dell'art. 177 del Trattato.

55. - Concordemente con il parere espresso dall'avvocato generale ai paragrafi 60 e 61 delle sue conclusioni, si evince dalla sentenza 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (*Racc.*, pag. 2647, punti 15-21), che non è in contrasto con il principio di non discriminazione – né del resto, con quello della tutela del legittimo affidamento – una disciplina nazionale relativa all'attribuzione iniziale delle quote latte che escluda la considerazione di alcuni tipi di sinistri, con la conseguenza che un produttore colpito da uno di questi sinistri, che abbia ridotto sensibilmente la sua produzione di latte nel corso del periodo di riferimento, ottenga una quota latte inferiore a quella che gli sarebbe stata attribuita ove il sinistro non si fosse verificato.

56. - Tale constatazione s'impone con evidenza ancor maggiore nel caso di una disciplina che consente ai produttori di latte di ottenere una quota latte pur quando siano stati costretti, per eventi estranei alla loro volontà, ad interrompere la loro produzione di latte durante il periodo di riferimento o parte di quest'ultimo, a condizione che siano in grado di giustificare la loro domanda di ripresa della produzione adducendo motivi particolari. Invero, tale soluzione è riconducibile alla linea direttrice del regime di prelievo supplementare sul latte, che consente ad un produttore di riprendere la produzione successivamente a determinate ipotesi di interruzioni, com'era segnatamente il caso dei produttori che avevano sottoscritto un impegno di non commercializzazione ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1078, che istituisce un regime di premi per la non commercializzazione del

latte e dei prodotti lattiero-caseari e per la riconversione di mandrie bovine a orientamento lattiero (G.U. L 131, pag. 1), a condizione che abbia l'intenzione di continuare la produzione e sia eventualmente in grado di dimostrare che gli è possibile mettere in commercio i quantitativi di latte rivendicati.

57. - Per contro, emerge dalla giurisprudenza della Corte che è giustificato il diniego di attribuire una quota latte ad un produttore che ne faccia domanda allo scopo non già di riprendere lo smercio del latte in modo duraturo, ma di trarre da questa attribuzione un vantaggio meramente finanziario, avvalendosi del valore commerciale nel frattempo acquisito dalla quota latte (v., segnatamente, sentenza 22 ottobre 1991, causa C-44/89, Von Deetzen II, *Racc.*, pag. 5119, punto 24). Allo stesso modo, onde evitare manovre speculative consistenti nel rivendicare una quota latte all'unico scopo di commercializzarla alienandola a terzi, il requisito dei motivi particolari consente all'amministrazione nazionale di controllare la serietà della volontà e la reale capacità di un produttore di riprendere effettivamente le consegne di latte.

Sull'osservanza del principio di proporzionalità

58. - Nei limiti in cui la fissazione delle quote latte, in particolare per i nuovi produttori e i produttori in crescita, ad un livello inferiore alla loro capacità produttiva costituisce una restrizione all'esercizio dei loro diritti fondamentali, va ricordato che uno Stato membro, nell'operare restrizioni all'esercizio di tali diritti, è tenuto al rispetto del principio di proporzionalità. Quest'ultimo esige che siffatta restrizione non costituisca, considerato lo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudichi la sostanza stessa di tali diritti (v. sentenza Wachauf, citata, punto 18).

59. - Orbene, da un lato, nessun elemento del fascicolo autorizza a dubitare del fatto che la fissazione delle quote latte dei nuovi produttori e dei produttori in crescita ad un livello inferiore alla loro capacità produttiva sia appropriata e necessaria per evitare il superamento del quantitativo globale garantito. Stando alle osservazioni del governo svedese, la limitata considerazione della loro capacità produttiva, subita da questi operatori, è stata per l'appunto operata in ragione della prevedibile eccedenza rispetto al quantitativo globale.

60. - Dall'altro, il governo svedese ha dimostrato, con produzione di dati nel corso dell'udienza, che per la campagna 1995-1996 soltanto l'1 per cento del quantitativo globale garantito non è stato distribuito e che tale percentuale si è successivamente ridotta allo 0,2 per cento per la campagna 1997-1998. Tenuto conto della possibilità prevista dalla disciplina comunitaria di costituire una riserva nazionale e alla luce dell'entità assai modesta dei quantitativi attribuiti dalle autorità svedesi, uno Stato membro non può eccedere il proprio potere discrezionale quando i quantitativi da esso non distribuiti siano parimenti esigui.

61. - Emerge dal complesso delle considerazioni che precedono, con riguardo all'eventuale violazione del principio della parità di trattamento, che tale principio non osta ad una disciplina nazionale relativa all'attribuzione iniziale delle quote latte, adottata da uno Stato membro che ha aderito alle Comunità europee il 1° gennaio 1995, la quale, a differenza dei produttori che non hanno modificato la loro produzione tra il 1° gennaio 1991 e il 31 dicembre 1994 e dei produttori di latte secondo criteri ecologici, applichi, ai fini del calcolo delle quote latte attribuite ai nuovi produttori che hanno intrapreso la loro produzione tra il 1° gennaio 1991 e il 31 dicembre 1994 e ai produttori in crescita che hanno accresciuto una produzione già esistente durante questo stesso periodo, coefficienti di riduzione, peraltro differenti, e conceda un quantitativo di riferimento individuale esclusivamente ai produttori che dimostrino di aver avuto una produzione ininterrotta dal 1°

marzo 1994 e il 1° gennaio 1995, a meno che il produttore che abbia involontariamente interrotto le proprie consegne nel corso di questo periodo possa far valere motivi particolari, atti a giustificare la concessione di un quantitativo di riferimento.

Sul principio della tutela del legittimo affidamento

62. - I ricorrenti nei procedimenti *a quibus* sostengono che la disciplina svedese viola il principio del legittimo affidamento in quanto il regime nazionale di distribuzione delle quote latte non riflette fedelmente il regime comunitario risultante dal regolamento n. 856/84 e, più in particolare, l'assegnazione di una quota latte è assoggettata a prescrizioni relative alla tutela dell'ambiente ed alla prescrizione di una produzione ininterrotta tra il 1° marzo 1994 e il 1° gennaio 1995.

63. - Tali censure non possono essere accolte. Il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere nei confronti di una normativa comunitaria solo se la Comunità stessa abbia precedentemente determinato una situazione tale da ingenerare un legittimo affidamento (sentenza 15 aprile 1997, causa C-22/94, Irish Farmers Association e a., *Racc.*, pag. I-1809, punto 19). Orbene, dell'esame della disciplina nazionale controversa nei procedimenti *a quibus* è già emerso come la normativa comunitaria di cui trattasi non abbia potuto produrre un tale effetto.

Sulle spese (Omissis)

(1) DISCREZIONALITÀ DEGLI STATI NELLA DEFINIZIONE DEI CRITERI PER L'ATTRIBUZIONE DELLE QUOTE LATTE E PERSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI GENERALI DELLA POLITICA AGRICOLA: LA RILEVANZA DELLE SITUAZIONI AMBIENTALI.

La Corte è chiamata ad esaminare le disposizioni nazionali riguardanti l'attribuzione iniziale delle quote latte in Svezia, Stato membro dell'UE a partire dal 1° gennaio 1995, che ha recepito la normativa sul prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario con un provvedimento legislativo del 1994, entrato in vigore dal 1995 (reg. 1714 del 1994). Tale normativa, nel dare attuazione al reg. CEE 3950/92, assume come periodo di riferimento per la determinazione delle quote individuali gli anni 1991, 1992 e 1993.

Il criterio generale di attribuzione del quantitativo di riferimento individuale, spettante ai c.d. «produttori regolari», nella normativa svedese, corrisponde alla media tra le consegne dei tre anni di riferimento, a condizione che la produzione non abbia subito interruzioni nel periodo che va dal 1° marzo 1994 al 1° gennaio 1995 (data di entrata in vigore del regime delle quote) e che siano rispettati criteri ambientali minimi nelle aziende. Accanto a questa regola generale per l'assegnazione dei quantitativi di riferimento individuali, la disciplina nazionale prevede la possibilità dell'attribuzione di una quota supplementare a favore dei nuovi produttori e dei produttori «in crescita», vale a dire coloro che abbiano proceduto ad un ampliamento delle strutture e ad un incremento del numero di animali nell'azienda. Per tali categorie, la quota è calcolata in base ad un coefficiente di riduzione, sicché a tali produttori spetterà una quota che non va a coprire l'intera capacità produttiva aziendale (1).

(1) Cfr. punti 16 e 17 della sentenza e i punti 6 e 7 delle conclusioni dell'avvocato generale Colomer, presentate il 26 gennaio 1999, qui riportati:

«6. Les nouveaux producteurs étaient ceux qui avaient commencé à effectuer des livraisons au cours des trois années prises comme base de calcul (1991, 1992 ou 1993). Ils avaient droit à un quota annuel (ou, plus exactement, par campagne) de 7398 kg de lait pour chaque vache laitière, auquel était appliquée une réduction de 15 % qualifiée dans la réglementation suédoise de «réduction pour risque propre». A la demande du producteur, le quota pouvait être calculé alternativement sur la base du critère général, c'est-à-dire en fonction de la moyenne de ses livraisons pendant les mois de la période de référence au cours desquels elles avaient eu lieu (article 10).

7. Par producteurs en croissance on entendait tous ceux qui, pendant la période de référence, avaient effectué un investissement immo-

bilier en vue d'augmenter leur production de lait ou qui, sans avoir procédé à un tel investissement, avaient accru le nombre de leurs vaches.

Aux termes de l'article 10 du règlement suédois, tout producteur en croissance avait droit à un quota de base et à un quota additionnel. Le quota de base était calculé selon la méthode générale, c'est-à-dire en fonction de la quantité moyenne annuelle de lait livré pendant la période de référence, mais sans tenir compte des augmentations survenues pendant ladite période. Le quota additionnel pouvait consister, au choix du producteur, ou bien en la quantité de 7.398 kg de lait pour chaque vache nouvellement acquise, réduite de 25 pour cent ou bien en une quantité de lait pour chaque vache nouvelle correspondant à la quantité moyenne de livraison annuelle pour l'ensemble des vaches pendant la période de référence, également réduite de 25 pour cent».

La categoria dei produttori biologici è presa in considerazione singolarmente dalla normativa svedese; ad essa si applicano criteri più favorevoli, calcolati sulla produzione effettiva e senza alcuna decurtazione in caso di incremento delle strutture aziendali (2).

Nella definizione del quadro normativo nazionale, la disciplina svedese risulta dunque attenta alle esigenze di protezione ambientale, in quanto adotta disposizioni di favore per i produttori biologici, oltre a prendere in considerazione un *minimum* standard di tipo ambientale per le aziende destinate alla produzione lattiera. La presa in considerazione di tali aspetti nella definizione dei criteri di attribuzione delle quote appare in linea, d'altronde, sia con le nuove previsioni comunitarie in materia ambientale, sia con le regole che disciplinano l'applicazione del prelievo, e dunque con «gli obiettivi della politica agricola comune» che gli Stati devono prendere in considerazione nel dare attuazione ai regolamenti comunitari (punto 35 della sentenza). Infatti, la normativa svedese si muove nella direzione seguita dalla Comunità per quanto concerne la facoltà di definire misure ambientali a livello nazionale: si pensi a quanto dispone il regolamento 1259/99 che, nel definire le norme applicabili ai pagamenti diretti nei diversi regimi di sostegno al reddito, ha autorizzato gli Stati a ridurre o sopprimere i benefici derivanti dai regimi di sostegno, qualora non siano soddisfatti determinati requisiti in materia ambientale (3).

Inoltre, nel quadro del regime comunitario delle quote, il reg. 3950/92 ha introdotto, a differenza di quanto previsto dal precedente reg. 857/84, il riferimento al miglioramento ambientale, quale obiettivo da perseguire nell'adozione di misure nazionali, ai sensi dell'art. 8, misure tra le quali rientra la possibilità di «stabilire, in base a criteri obiettivi, le condizioni alle quali i produttori possono ottenere, all'inizio di un periodo di dodici mesi, dietro pagamento, la riassegnazione da parte dell'autorità competente o dell'organismo da essa designato, di quantitativi di riferimento liberati definitivamente alla fine del precedente periodo».

La circostanza che, nell'ambito della definizione sul piano nazionale dei criteri di attribuzione delle quote, sia stata presa in considerazione la categoria dei produttori biologici, quali destinatari, in sede di prima attribuzione, di una quota corrispondente all'intera produzione – a differenza di altri produttori soggetti alla riduzione della capacità produttiva in sede di assegnazione di quota – appare come una soluzione per contemperare la presenza di un regime generalmente applicabile, volto alla regolamentazione della produzione dell'intero settore, con la promozione della zootecnia biologica, disciplinata ormai ai sensi del reg. CE 1804/99.

La Corte di giustizia non entra nel merito della valutazione dei criteri di tipo ambientale adottati dalla disciplina nazionale, poiché esclude la presenza di un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di produttori (punto 51). Tuttavia, la Corte affermando che «nell'ambito del perseguimento di obiettivi di politica agricola, uno Stato membro può avere facoltà di esentare determinati produttori dall'applicazione di coefficienti di riduzione nell'attribuzione delle quote per motivi inerenti alla tute-

la dell'ambiente», va ad inserire, nella casistica già formatasi nella sua giurisprudenza, le ragioni di natura ambientale quali possibili criteri per l'applicazione del regime delle quote, che si aggiungono al richiamo ai criteri di natura sociale (4).

La questione dei criteri per l'attribuzione delle quote viene esaminata dalla Corte alla luce del principio della parità di trattamento sotto due aspetti (5): *a*) in primo luogo in ordine agli elementi relativi all'attribuzione delle quote, ed in particolare per quanto concerne il trattamento differenziato riservato ai produttori «nuovi» e «in crescita» rispetto ai produttori stabili e produttori ecologici; *b*) in secondo luogo in ordine alle condizioni necessarie per beneficiare della quota (per quanto concerne l'impossibilità di ottenere una quota, ove non sia stato soddisfatto il requisito della produzione ininterrotta, quando l'impossibilità di produrre sia dovuta ad eventi estranei alla volontà del produttore).

In ordine all'assegnazione delle quote, il reg. 3950/92 impone agli Stati unicamente il rispetto del quantitativo globale garantito (art. 4, c. 1) e l'osservanza di criteri oggettivi nell'assegnazione di quantitativi di riferimento supplementari (art. 5, c. 1 e art. 8, c. 1, lett. *b*, reg. 3950/92). Il reg. 3950/92 non ha ripetuto, del resto, la disposizione, contenuta nel precedente reg. 857/84 (art. 3), che dettava i criteri per l'attribuzione di quote supplementari. La materia è dunque attualmente rimessa agli Stati, nei limiti della obiettività dei criteri e del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento (in particolare i principi di parità di trattamento e di non discriminazione).

I due punti sottoposti all'esame della Corte, vale a dire l'assegnazione delle quote individuali e la definizione delle modalità di attribuzione delle quote supplementari, non rappresentano una novità nel panorama giurisprudenziale della Corte di giustizia.

Già durante la vigenza del reg. 857/84, questioni analoghe erano state sottoposte all'esame della Corte, in particolare con riguardo all'attribuzione di quote supplementari a produttori che avessero sottoscritto piani di sviluppo. A proposito della definizione dei criteri per l'attribuzione delle quote ai produttori che avessero eseguito un ammodernamento della propria azienda in seguito all'approvazione di piano di sviluppo, conformemente a quanto previsto dalla stessa normativa comunitaria (dir. 72/159/CEE), la Corte aveva affermato che è stato attribuito agli Stati membri, nel quadro della normativa che istituisce il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario, un «potere discrezionale per predisporre o meno l'assegnazione di quantitativi specifici di riferimento ai produttori contemplati da questa disposizione e per fissare eventualmente l'entità di questa assegnazione» (6).

Analogamente è stato deciso in ordine alla questione relativa ai presupposti per l'attribuzione iniziale, ed alla possibile violazione del principio di parità di trattamento tra produttori, nell'ipotesi in cui uno Stato membro non abbia tenuto conto di eventi eccezionali che avessero impedito la produzione negli anni di riferimento. A tale riguardo, la Corte si era già pronunciata nella causa C-84/87 (7), affermando che

(2) Cfr. punto 18 della sentenza e il punto 8 delle conclusioni dell'avvocato Colomer: «8. Les producteurs écologiques, c'est-à-dire ceux qui avaient produit du lait de type "biologique", pouvaient demander que leur quota ne soit pas calculé selon le formule général mais en fonction de leur production effective durant les années 1993 ou 1994 (article 7). De plus, si le producteur écologique voulait dépendre des régimes spéciaux de nouveau producteur ou de producteur en croissance, le quota correspondant lui était attribué sans aucune réduction pour risque propre (articles 10 et 10 bis)».

(3) V. 3° considerando e art. 3 reg. 1259/99. Sul punto, v. COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 615, che si mostra tuttavia dubbioso in ordine alla circostanza che gli Stati impongano ai produttori nazionali le misure agroambientali facoltative di cui al reg. 1259/99.

(4) Quale può essere la precedenza per i piccoli produttori, come afferma la Corte nella sentenza 11 luglio 1989, C-196/88 e C-198/88, *Cornée*, punto 16, in *Racc.*, p. 2309.

(5) Cfr. la distinzione dell'avvocato generale Colomer, al punto 57 delle conclusioni: «57. Contrairement aux deux autres questions analysées ci-dessus, la troisième ne porte pas sur des éléments relatifs à l'attribution de quantités de référence individuelles, mais sur les conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier de tels quotas. En effet, l'article 5 du règlement suédois sur les quotas laitiers soumettait l'attribution d'un quota à un producteur déterminé à ce que celui-ci ait procédé à des livraisons de lait effectives et ininterrompues entre le 1^{er} mars 1994 et le 1^{er} janvier 1995».

(6) V. Corte di giustizia 11 luglio 1989, C-196/88, *Cornée*, e C-198/88, in *Racc.*, p. 2309; id., 12 luglio 1990, C-16/89, *Spronk*, in *Racc.*, p. 3211.

(7) Sent. 17 maggio 1988, C-84/87, *Erpelding*, in *Racc.*, 2672, v. punti 18-21.

nessuna delle disposizioni dell'allora vigente reg. 857/84 contemplava la facoltà per i produttori di ottenere, in sede di assegnazione della quota, la presa in considerazione delle consegne effettuate in periodi differenti da quelli stabiliti dal regolamento, che limita espressamente la scelta dell'anno di riferimento ad uno degli anni compresi nel periodo 1981-1983. A fondamento della sua argomentazione, la Corte affermava che, se è possibile che «un caso di forza maggiore liberi l'operatore interessato da talune conseguenze giuridiche che la regolamentazione fa discendere dal mancato verificarsi di un evento o dall'inadempimento di un'obbligazione, in nessun caso esso può far sorgere in capo a tale operatore un diritto non contemplato dalla regolamentazione in causa» (punto 20 sentenza C-84/87, *Erpelding*, cit.).

La sentenza in esame ribadisce, in sostanza, la sussistenza di una certa discrezionalità degli Stati nell'attribuzione delle quote individuali, nel rispetto dei parametri definiti dalla normativa comunitaria, che riguardano in primo luogo l'individuazione dei periodi di riferimento su cui fondare l'assegnazione delle quote individuali e in secondo luogo l'obiettività dei criteri per l'assegnazione delle quote supplementari, i quali, tuttavia, devono essere tali da non ledere il principio di non discriminazione tra produttori di cui all'art. 40, c. 3 del Trattato (8).

Nell'interpretazione data dalla Corte nella sua giurisprudenza, l'applicazione del principio di non discriminazione viene infatti modulata in considerazione dell'esigenza di garantire la certezza del diritto e l'efficacia del regime del prelievo (9).

In questa prospettiva, la Corte, nella sentenza in esame ritiene «giustificato il diniego di attribuire una quota latte ad un produttore che ne faccia domanda allo scopo non già di riprendere lo smercio del latte in modo duraturo, ma di trarre da questa attribuzione un vantaggio meramente finanziario, avvalendosi del valore commerciale nel frattempo acquisito dalla quota latte» (punto 57). La preoccupazione della Corte è infatti quella di evitare il verificarsi di situazioni che si sostanzierebbero in una mera rendita di posizione per i produttori (10).

D'altro canto, come è stato osservato, il principio di uguaglianza applicato nell'ambito del diritto agrario finisce per essere «condizionato dalla ampia discrezionalità delle istituzioni comunitarie nel perseguimento degli obiettivi della PAC» (11).

La definizione dei criteri di attribuzione delle quote individuali da parte degli Stati membri deve, del resto, avvenire in modo non arbitrario e compatibile con le finalità generali della politica agricola. In tal senso, la scelta di favorire, nel quadro dell'attribuzione della quota individuale e delle quote supplementari, i produttori che hanno adottato metodi di produzione biologici, appare coerente con le linee generali della politica agricola comunitaria e, nel contempo, ricade nell'ambito di discrezionalità lasciata agli Stati nella definizione dei criteri di attribuzione delle quote individuali.

Al contrario, i punti sui quali la normativa comunitaria continua ad intervenire direttamente, sia pure nel dettare linee di indirizzo relative ai criteri per l'attribuzione delle quote – definizione che nella sostanza è rimessa agli Stati –

sono proprio quelli che mirano ad evitare uno sfruttamento meramente speculativo della quota da parte del produttore. È significativo, in questo senso che il nuovo reg. 1256/99, innovando il reg. 3950/92, abbia ulteriormente specificato la disciplina della perdita della quota, quale effetto della mancata utilizzazione per un periodo superiore a 12 mesi. La formulazione dell'attuale art. 5, c. 3 del reg. 3950/92, prevede infatti che gli Stati possano decidere una riduzione della quota individuale qualora il produttore abbia effettivamente utilizzato una percentuale della quota inferiore al 70 per cento, *attraverso consegne o vendite dirette* – fatte salve comunque le ipotesi di produttori che non abbiano utilizzato la quota per cause di forza maggiore.

In tal modo, si introduce la possibilità per gli Stati di effettuare una riduzione della quota inutilizzata anche qualora la quota sia stata oggetto di cessione temporanea ad altri produttori: gli Stati potrebbero in tal modo limitare il ricorso all'istituto dell'affitto della quota, che si presta all'uso della medesima per fini speculativi, optando, invece, per la decurtazione delle quote di produttori che non ne fanno uso, e operando successivamente la riassegnazione di queste ultime attraverso i criteri stabiliti dalla legge per le quote confluite nella riserva nazionale.

Irene Canfora

*

I

Corte costituzionale - 12-1-2000, n. 4 - Vassalli, pres.; Vari, rel. - Legambiente (avv. Calandra e Petretti) c. Regione Sicilia (avv. Lo Bue e Oddo).

Caccia - Sicilia - Attività venatoria - Calendario - Emanazione - Acquisizione del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale in parte qua. (L.R. Sicilia 1° settembre 1997, n. 33, art. 18, comma 1; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4)

Caccia - Sicilia - Attività venatoria - Ambiti territoriali - Dimensione provinciale - Contrasto con le prescrizioni della legge statale - Illegittimità costituzionale. (L.R. Sicilia 1° settembre 1997, n. 33, art. 22, commi 2 e 7; Statuto Reg. Sicilia, art. 14; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14)

Caccia - Sicilia - Attività venatoria - Aziende agro-venatorie - Prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola - Sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale all'esercizio venatorio - Illegittimità costituzionale. (L.R. Sicilia 1° settembre 1997, n. 33, art. 17, comma 6; Statuto Reg. Sicilia, art. 14; l. 11 febbraio 1992, n. 157)

Caccia - Sicilia - Caccia alla selvaggina migratoria, dalla prima domenica del mese di novembre - Esercizio indifferenziato in tutti gli ambiti regionali - Evidente contrasto con gli obiettivi fondamentali della normativa statale - Illegittimità costituzionale in parte qua. (L.R. Sicilia 1° settembre 1997, n. 33, art. 22, comma 5, lett. a); Statuto Reg. Sicilia, art. 14; l. 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14)

È incostituzionale l'art. 18 della l. reg. sic. 1° settembre 1997, n. 33, per contrasto con l'art. 18 l. 11 febbraio 1992, n. 157, nella parte in cui non prevede nel procedimento di approvazione dei calendari venatori regionali, l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, nella sua qualità, ai sensi dell'art. 7 citata legge, di organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza non solo a disposizione dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province (1).

È incostituzionale l'art. 22, commi 2 e 7 della l. reg. sic. 1° settembre 1997, n. 33, che nel disciplinare gli ambiti territoriali di caccia, stabilisce almeno in prima applicazione, la loro corrispondenza alle circoscrizioni provinciali, contrasta con l'art. 14 l. 11 febbraio 1992, n. 157, il quale richiede, anche per una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e per dare rilievo alle responsabilità ed al controllo delle comunità locali in

(8) V. sent. 11 luglio 1989, C-196/88, *Cornée*, punto 16, cit.; sent. 12 luglio 1990, C-16/89, *Spronk*, punto 14, cit.; sent. 17 maggio 1988, C-84/87, *Erpelding*, cit.; sent. 25 novembre 1986, C-201 e 202/85, *Klensch*, punto 11, in *Racc.*, p. 3508.

(9) V. a tale riguardo, le osservazioni Di LAURO, *Diritti e principi fondamentali nella giurisprudenza comunitaria. L'accesso al mercato regolamentato del latte*, Milano, 1998, p. 61.

(10) Per un'analisi complessiva del fenomeno delle quote, cfr. IANNARELLI, in *Quote di produzione*, in *Digesto*, IV, *discipline priv. sez. civ.*, vol. XVI, Torino, 1997, in particolare, v. p. 195.

(11) Così GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, p. 69.

ordine al corretto svolgimento dell'attività venatoria, ambiti sub provinciali, qualificati dalla loro omogeneità naturale (2).

È incostituzionale l'art. 17, comma 6 della l. reg. sic. 1° settembre 1997, n. 33, secondo cui nelle aree e nei limiti di allevamento degli animali allevati, «non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'attività di impresa agricola» in quanto infrange il quadro di riferimento posto dagli artt. 10, 12, 16 e 17 l. 11 febbraio 1992, n. 157, improntato a puntuali distinzioni circa i limiti di liceità del libero esercizio venatorio, a seconda delle diverse strutture (centri privati di riproduzione; aziende faunistico-venatorie; aziende agri-turistico-venatorie) di volta in volta considerate, ed elude altresì i vincoli statali, segnatamente quelli concernenti la caccia nelle aziende agro-venatorie (3).

È incostituzionale l'art. 22, comma 5, lett. a) della l. reg. sic. 1° settembre 1997, n. 33, che autorizza dalla prima domenica di novembre, l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti, in quanto contrasta con la l. 11 febbraio 1992, n. 157, là dove questa, segnatamente all'art. 14, persegue un'equilibrata distribuzione dei cacciatori nell'esercizio dell'attività venatoria (4).

II

Corte costituzionale - 27-1-2000, n. 20 - Vassalli, pres.; Capotosti, est. - Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Fiengo) c. Reg. Liguria (avv. Zanchini).

Caccia - Liguria - Parco naturale regionale - Aree protette, qualificate come parco - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco e per un tempo indefinito - Elusione del principio fondamentale del divieto di caccia, vincolante la competenza regionale - Illegittimità costituzionale. [L. Reg. Liguria riapprovata il 22 aprile 1997, art. 1, comma 47, numero 8; Cost., art. 117; l. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 22, comma 6; l. 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 21, comma 1, lett. b), e 30, comma 1, lett. d)]

Caccia - Liguria - Aree protette - Divieto di attività venatoria - Limitata operatività fino all'adozione del piano del Parco - Norma coincidente, nel contenuto, con la disposizione della legge riapprovata il 22 aprile 1997, dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale conseguenziale. (L. Reg. Liguria 22 febbraio 1995, n. 12, art. 47, comma 8)

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 47, n. 8 della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e riapprovata il 22 aprile 1997, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette), modificata con legge regionale 12 aprile 1995, n. 32» (5).

In via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 8, della legge della regione Liguria 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) (6).

I

(Omissis). - CONSIDERATO IN DIRITTO. - 1. - Con le due ordinanze in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, solleva questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge regionale 1° settembre 1997, n. 33 (parzialmente modificata dalla successiva legge regionale 31 agosto 1998, n. 15), il cui capo I contiene norme relative alla salvaguardia della fauna selvatica ed alla disciplina dell'attività venatoria.

Comune a entrambe le ordinanze è la denuncia del contrasto delle predette disposizioni con lo statuto della Regione Siciliana, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (in particolare, con l'art. 14) e, in taluni casi, anche con gli artt. 10 e 25 della Costituzione. E questo, segnatamente, a cagione del mancato rispetto delle prescrizioni della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), la quale, considerato il carattere unitario degli interessi ad essa sottesi, sarebbe, secondo il rimettente, suscettibile di vincolare anche la legislazione esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in virtù di diverse sue

disposizioni qualificabili come principi ovvero come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

(...)

4. - Con la seconda ordinanza (R.O. n. 298 del 1999) emessa il 16 dicembre 1998, il medesimo T.A.R. sottopone a scrutinio di costituzionalità molteplici altre disposizioni della stessa legge regionale, a partire dall'art. 19, comma 1, che viene denunciato in combinato disposto con l'art. 18, comma 1, con il quale concorre a regolare gli aspetti sostanziali e procedurali del calendario venatorio. In particolare, mentre la prima disposizione (nel testo di cui all'art. 6 della legge regionale n. 15 del 1998) affida all'Assessore regionale il compito di determinare le date di apertura e di chiusura dell'attività venatoria, indicando nel contempo le specie ed i relativi periodi di caccia, la seconda dispone che il calendario stesso, con i contenuti di cui al predetto art. 19, è emanato, entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, sentito il comitato regionale faunistico-venatorio.

4.1. - Secondo il rimettente, il legislatore siciliano, violando l'art. 14 dello statuto nonché la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, avrebbe omissso di contemplare la necessaria acquisizione, in sede di emanazione del calendario venatorio, del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica, organo chiamato a fornire, in virtù della sua alta specializzazione, le speciali conoscenze tecniche necessarie, alle Regioni e alle Province, per operare scelte conformi alle finalità protettive cui si ispira tutta la produzione normativa, statale e non statale, riferita all'ambiente.

4.2. - La censura, per i termini in cui è formulata, investe, in realtà, il solo art. 18, comma 1, della legge regionale - nel quale risulta disciplinato il profilo procedimentale che viene qui in considerazione - e non anche l'art. 19, comma 1, che attiene, invece, alla disciplina sostanziale del calendario. In ordine a quest'ultima disposizione - denunciata, oltretutto, in un testo, e cioè quello di cui all'art. 6 della l.r. 31 agosto 1998, n. 15 (in G.U. Regione Siciliana n. 43 del 1° settembre 1998), successivo ai provvedimenti amministrativi oggetto di impugnazione innanzi al T.A.R. - la censura stessa è da ritenere, pertanto, inammissibile, non avendo il rimettente argomentato in alcun modo e sotto alcun profilo in punto sia di non manifesta infondatezza che di rilevanza ai fini del decidere.

4.3. - Quanto all'art. 18, comma 1, della legge regionale, la questione è da ritenere, invece, fondata, alla stregua dell'espressa previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 18 della legge-quadro statale n. 157 del 1992, secondo il quale il calendario venatorio va emanato «sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica»; previsione significativa di una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a detto Istituto, qualificato dal precedente art. 7 della stessa legge-quadro, come «organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza» non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province.

Va, quindi, rilevata l'illegittimità costituzionale della soluzione normativa prescelta dal legislatore siciliano, che omettendo la previsione dell'intervento dell'Istituto anzidetto, viene a violare una prescrizione di grande riforma economico-sociale.

5. - Denunciando violazione dell'art. 14 dello statuto e degli artt. 10 e 14 della legge statale n. 157 del 1992, l'ordinanza dubita, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale, nel testo modificato dall'art. 8 della successiva l. 31 agosto 1998, n. 15.

Secondo il rimettente, la disciplina contenuta in detto art. 22 sarebbe incostituzionale, anzitutto, perché non risulterebbero osservate le prescrizioni dell'art. 10 della legge statale in tema di adozione del piano faunistico-venatorio. Altre ragioni di incostituzionalità andrebbero, poi, ravvisate nel contrasto fra l'art. 14 della predetta legge statale n. 157 del 1992 e le scelte del legislatore regionale, in ordine alla coincidenza dell'estensione degli ambiti territoriali di caccia con il territorio delle Province, come pure in ordine ai criteri dettati in tema di accesso a tali ambiti, sia dei cacciatori residenti in Sicilia sia di quelli provenienti da altre Regioni.

5.1. - Per una compiuta valutazione delle riferite censure, giova premettere che la disposizione denunciata, dopo aver definito gli ambiti territoriali di caccia (ATC) quali «unità territoriali di gestione e di prelievo venatorio programmato e commisurato alle risorse faunistiche», corrispondenti «a zone del territorio agro-silvo-pastorale tra loro fondamentalmente omogenee» (comma 1), stabilisce che dette zone «hanno dimensione provinciale e sono delimitate dai confini della provincia» (comma 2).

Si precisa, altresì (comma 7), che, ai fini di cui sopra, «le isole Eolie, Pelagie, Egadi, Pantelleria ed Ustica fanno parte dell'ambito territoriale di caccia della Provincia cui esse appartengono».

La stessa disposizione, in vista di una equilibrata regolazione della pressione venatoria, assegna, poi, all'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste (comma 3) il compito di verificare periodicamente, sulla base dei dati censuari, l'indice medio di densità venatoria regionale – costituito dal rapporto fra il numero dei cacciatori residenti in Sicilia e il territorio agro-silvo-pastorale regionale – definendo, sulla base di questo, «l'indice massimo per ogni ambito territoriale di caccia, in relazione alle condizioni ambientali ed alle caratteristiche di omogeneità venatoria tra tutti gli ambiti territoriali» della Regione.

Il medesimo articolo conferisce, inoltre, all'Assessore la facoltà di procedere alla riorganizzazione dell'estensione degli ambiti territoriali, «al fine di garantire parità di condizioni nell'esercizio venatorio» presso gli stessi (ultima parte del già citato comma 3).

In ordine al diritto di accesso, il comma 5, lett. a), della disposizione in esame prevede che il cacciatore possa esercitare l'attività venatoria, oltre che nell'ambito ricadente nella Provincia di residenza, in altri due ambiti della Regione, secondo il criterio cronologico di presentazione delle relative istanze, nel caso in cui non sia raggiunta in essi la densità massima di cui al precedente comma 3. L'ammissione negli ulteriori ambiti avviene sulla base di una deliberazione assunta dalle competenti ripartizioni faunistico-venatorie, «previo parere dei comitati di gestione degli ambiti territoriali» [art. 8, comma 2, lett. s), della legge regionale]. Il già menzionato art. 22, comma 5, lett. a), autorizza, inoltre, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, l'esercizio della caccia alla selvaggina migratoria, non solo all'interno dell'ambito territoriale di residenza e di quelli prescelti, ma anche in tutti gli altri ambiti della Regione.

Quanto al numero massimo di cacciatori ammissibili in ciascun ambito, esso – in base al comma 5, lett. b) – viene determinato e reso noto, periodicamente, dall'Assessorato regionale alle ripartizioni faunistico-venatorie operanti nelle Province, con «una riserva del 10 per cento, a favore dei cacciatori provenienti da altre Regioni», nel rispetto del principio di reciprocità.

L'ammissione di questi ultimi, in uno degli ambiti territoriali di caccia, è disposta dall'Assessorato stesso, secondo l'ordine cronologico di presentazione delle istanze (comma 5, lett. d).

5.2. - Così descritta, in breve sintesi, la disciplina portata all'esame di questa Corte, va, anzitutto, precisato che non osta all'ammissibilità delle sollevate questioni il fatto che l'ordinanza denunciata dall'art. 22 nel testo risultante dalle modifiche ad esso adottate dall'art. 8 della legge regionale n. 15 del 1998. Tali modifiche concernono, infatti, una parte di detto articolo che rimane estranea al promosso giudizio di costituzionalità, riguardando le modalità attraverso le quali l'amministrazione dà seguito alle richieste, da parte dei cacciatori, di ammissione all'esercizio dell'attività venatoria negli ambiti diversi da quello di residenza [lett. b), penultimo periodo, del comma 5].

5.3. - Nel merito, le censure sono parzialmente fondate.

Quanto a quella concernente la dimensione data dal legislatore regionale agli ambiti territoriali di caccia, è evidente, anzitutto, che non spetta in alcun modo alla Corte occuparsi del problema, segnalato dal rimettente, della mancata adozione da parte della Regione dei piani faunistico-venatori; problema che, riguardando atti presupposti rispetto a quelli impugnati innanzi al T.A.R., potrà eventualmente assumere rilievo nell'ambito di quest'ultimo giudizio.

Ne risulta, perciò, l'inconferenza dell'evocazione, a parametro della dedotta censura di incostituzionalità, delle prescrizioni poste dall'art. 10 (piani faunistico-venatori) della legge n. 157 del 1992, restando, invece, da esaminare se la dimensione data, con il comma 2 dell'art. 22 della legge regionale, agli ambiti territoriali di caccia, accorpando, tra l'altro, alle rispettive Province le isole (comma 7), collida o meno con le prescrizioni dell'art. 14 della medesima legge n. 157 del 1992.

Ciò posto, occorre osservare che il legislatore statale, con quest'ultima legge, ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse – pure considerato lecito e meritevole di tutela – all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penentranti forme di programmazione dell'attività di caccia.

Momento qualificante di tale disciplina programmatica è la valorizzazione – ogni qualvolta possibile – delle caratteristiche di omogeneità (anche da un punto di vista naturalistico) dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono, infatti, essere adeguatamente considerate dalle Regioni, in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, giusta l'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale

destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali.

Come è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione *sub*-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche.

Ora, gli aspetti di cui sopra non sono adeguatamente considerati dalla legislazione regionale.

Vero è che la disposizione censurata non ignora, come risulta dal comma 1 dell'art. 22, l'esigenza di far corrispondere gli ambiti territoriali a «zone del territorio agro-silvo-pastorale tra loro fondamentalmente omogenee» e che l'opzione operata verso la dimensione provinciale degli ambiti (comma 2) non si presenta come rigida e definitiva, prevedendosi – come sopra ricordato – la possibilità, per l'Assessore regionale di riorganizzarne l'estensione, «al fine di garantire parità di condizioni nell'esercizio venatorio» (comma 3).

Ciò non vale, tuttavia, a superare l'evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992, posto che l'intervento affidato all'Assessore regionale, allo scopo di rendere omogenei gli ambiti, si presenta come futuro ed incerto, e ciò che più conta, finalizzato ad obiettivi che non sembrano puntualmente coincidere con quelli del legislatore statale, il quale non solo ha voluto, attraverso la più ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, ma ha inteso, altresì, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo – come anche alla dimensione propria della comunità locale, in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria. Ne consegue, pertanto, l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 7 del predetto art. 22.

5.4. - Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale nella parte in cui investe la previsione del diritto di accesso del cacciatore, oltre che nell'ambito territoriale corrispondente alla Provincia di residenza, in altri due ambiti (art. 22, comma 5, lett. a). A parte il fatto che la stessa legge statale (art. 14, comma 5) non esclude la possibilità, per il cacciatore, di avere «accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori, anche compresi in una diversa Regione, previo consenso dei relativi organi di gestione», la previsione censurata non si pone, comunque, in contrasto con le esigenze di programmazione dell'attività venatoria e di salvaguardia della fauna selvatica, attesa la presenza di un preciso – e ragionevole – limite all'ammissione, consistente nel mancato raggiungimento, negli ambiti ospitanti, della densità venatoria massima di cui al comma 3.

5.5. - Del pari, non fondata è la censura di violazione, da parte del medesimo art. 22 (vedi, in particolare, comma 5, lett. d), del criterio della legge statale che subordina l'accesso dei cacciatori non residenti al consenso degli organi di gestione dell'ambito territoriale. Non è dato, in realtà, comprendere quali sarebbero i principi di grande riforma economico-sociale che verrebbero lesi dall'avvenuta attribuzione all'Assessorato regionale, anziché agli organi di gestione degli ambiti territoriali di caccia, del potere di adozione dei provvedimenti di ammissione dei cacciatori non residenti.

È decisiva, invece, la circostanza che si tratta di competenza rigorosamente delimitata, in virtù delle prescrizioni contenute nell'art. 22, comma 5, lett. b).

5.6. - È, per contro, incostituzionale la disposizione contenuta nella seconda parte della lett. a) del comma 5 dell'art. 22, la quale, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, consente l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti. È evidente, infatti, che tale norma non garantisce minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia, alla stregua segnatamente dell'art. 14 della legge n. 157 del 1992.

(...)

7. - Il T.A.R. per la Sicilia dubita, inoltre, della legittimità costituzionale degli artt. 17, comma 6, e 26, comma 4, della legge regionale, ritenendo violati l'art. 14 dello statuto, nonché gli artt. 12, 16, 18 e 30 della legge n. 157 del 1992 ed, altresì, l'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

La prima delle disposizioni denunciate stabilisce testualmente che «non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio delle attività di impresa agricola previste dalla presente legge, limitatamente all'area dove vengono allevati gli animali e alle specie oggetto di allevamento».

La seconda disposizione, aggiunta al precedente testo normativo dall'art. 11 della legge regionale n. 15 del 1998, consente, invece, alle aziende agro-venatorie di utilizzare «le specie di fauna indicate all'art. 19, purché le relative immissioni e modalità di abbattimento seguano le prescrizioni dettate dalla ripartizione faunistico-venatoria competente per territorio».

Ad avviso del ricorrente, la qualificazione data dall'art. 17 al prelievo di fauna selvatica, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, non solo consentirebbe, nell'ambito delle aziende agro-venatorie, di disattendere i limiti temporali e quantitativi di abbattimento della selvaggina – giornalieri e stagionali – fissati dalla legge-quadro, ma si risolverebbe in una indebita interferenza del legislatore regionale in materia sanzionata penalmente, con violazione, quindi, anche dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Nell'art. 26, comma 4, sarebbe, invece, ravvisabile, in contrasto sempre con le disposizioni sopra menzionate, una non consentita delega in bianco a favore delle ripartizioni faunistico-venatorie, con l'aggravante della mancanza di criteri omogenei ed uniformi validi per tutto il territorio regionale.

7.1. - Le censure sono l'una fondata e l'altra inammissibile.

Quanto alla prima, è da considerare che, nell'ambito delle differenziate destinazioni del territorio agro-silvo-pastorale previste dalla legge statale, vengono in rilievo, anche ai fini dei limiti all'attività venatoria, vari tipi di strutture: i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma d'azienda agricola [art. 10, comma 8, lett. *d*], della legge n. 157 del 1992; le aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro, in cui «la caccia è consentita nelle giornate indicate dal calendario venatorio secondo i piani di assestamento e d'abbattimento» [art. 16, comma 1, lett. *d*], della legge n. 157 del 1992 e le aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, «nelle quali sono consentiti l'immissione e l'abbattimento per tutta la stagione venatoria di fauna selvatica di allevamento» [art. 16, comma 1, lett. *b*], della stessa legge n. 157 del 1992.

La legge n. 157 del 1992 prevede, altresì, l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale, autorizzato e disciplinato dalle Regioni (art. 17, comma 1).

In ordine ai centri privati di riproduzione, il legislatore statale ha stabilito (art. 12, comma 7), che «non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola», nei limiti di cui all'art. 10, comma 8, lett. *d*), e cioè il «prelievo di animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate». Ha disposto, altresì (art. 16, comma 4), che, nelle aziende faunistico-venatorie, senza fini di lucro e nelle aziende agri-turistico-venatorie, a fini di impresa agricola, l'esercizio della caccia «è consentito nel rispetto delle norme della presente legge, con la esclusione dei limiti di cui all'art. 12, comma 5».

Quanto, infine, all'esercizio «dell'allevamento a scopo di ripopolamento, organizzato in forma di azienda agricola», si prevede (art. 17, comma 4) che le Regioni possano «consentire al titolare, nel rispetto delle norme della presente legge, il prelievo di mammiferi ed uccelli in stato di cattività con i mezzi di caccia contemplati all'art. 13».

A tale normativa statale, fa riscontro, non senza talune peculiarità di disciplina, la legge regionale, la quale prevede, a sua volta, oltre ai centri privati di produzione di selvaggina ed agli allevamenti di fauna selvatica a scopo di ripopolamento (art. 38), le aziende faunistico-venatorie, di cui all'art. 25, e le aziende agro-venatorie, di cui all'art. 26.

7.2. - Ciò posto, è evidente che una previsione quale quella denunciata, considerando in modo del tutto indifferenziato, come attività non riconducibile all'esercizio venatorio, «il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio di attività di impresa agricola», finisce per infrangere il quadro di riferimento posto dalla legge statale, improntato a puntuali distinzioni circa i limiti di liceità dell'esercizio venatorio stesso, a seconda delle diverse strutture di volta in volta considerate.

Tale disposizione è da ritenere, pertanto, incostituzionale, perché attraverso la definizione ivi accolta, si presta ad una sostanziale elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale e, in specie, così come prospettato dall'ordinanza di rimessione, di quelli concernenti la caccia nelle aziende agro-venatorie.

7.3. - Per le ragioni già indicate *sub* 6, è, invece, inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione concernente l'art. 26, comma 4, così come aggiunto dall'art. 11 della legge regionale n. 15 del 1998. (*Omissis*)

II

(*Omissis*). - CONSIDERATO IN DIRITTO - 1. - La questione di legittimità costituzionale, promossa con il ricorso indicato in epigrafe, riguarda l'art. 1, comma 47, della delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e, a seguito del rinvio governativo, riapprovata dallo stesso Consiglio il 22 aprile 1997.

La disposizione impugnata, dettando la disciplina transitoria delle aree protette, viene censurata con riferimento esclusivo al numero 8, là dove prevede che, all'interno delle medesime aree, qualificate *ex lege* «parco naturale regionale» a decorrere dal 1° febbraio 1996, i piani faunistici provinciali – di cui all'art. 6 della legge regionale n. 29 del 1994 – abbiano già individuato aree non destinate alla caccia, alle quali si applica il divieto di attività venatoria; in ogni caso «a seguito dell'entrata in vigore del piano del parco, il divieto di esercizio dell'attività venatoria nelle aree protette diventa operante a partire dalla stagione venatoria immediatamente successiva».

Secondo il ricorrente, la formulazione della disposizione è incomprendibile e comunque contraddittoria, perché «o il divieto riguarda aree nelle quali non si poteva già cacciare, ed allora non ha senso la moratoria, ovvero il divieto riguarda aree nelle quali si poteva cacciare, ed allora il richiamo ai tempi indefiniti di adozione del piano del parco costituisce elusione sostanziale del principio di legislazione nazionale che nelle aree protette non si pratica la caccia in base a divieto assistito da sanzione penale sulla quale non può incidere il legislatore regionale». Conseguentemente, ad avviso della difesa dello Stato, risulterebbero violati i precetti dell'art. 117 della Costituzione, nonché dell'art. 3 per il contenuto irrazionale della disciplina.

2. - Premesso che in esecuzione dell'ordinanza istruttoria del 26 maggio 1999 il ricorrente ha provveduto alla regolare integrazione della documentazione depositata, in via preliminare va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione, secondo cui non sarebbe configurabile che «una medesima norma regionale possa essere assoggettata, una volta ottenuto il visto del Commissario del Governo, ad un ulteriore controllo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione».

Nella specie, in realtà, non si verifica alcuna forma di reiterazione del controllo: è vero infatti che la disposizione censurata, espressamente sostitutiva dell'art. 47 della l.r. 22 febbraio 1995, n. 12, lo riproduce integralmente, sia pure con l'aggiunta di un ulteriore precetto, ma è altrettanto vero che la delibera legislativa, cui appartiene la norma riproduttrice censurata, è un atto formalmente nuovo, che viene assoggettato al controllo governativo per la prima volta. Né, in ogni caso, la norma censurata può essere considerata identica a quella che sostituisce, appunto perché contiene un precetto del tutto nuovo. Infine, neppure può essere invocata alcuna forma di acquiescenza, in considerazione del costante orientamento espresso in proposito da questa Corte (sentenze n. 93 del 1996, n. 224 del 1994).

3. - Nel merito, il ricorso è fondato.

La disposizione in oggetto, che definisce, con valore retroattivo, le «aree protette esistenti» come «parco naturale regionale» a decorrere dal 1° febbraio 1996, incontra il limite, contenuto nella legislazione nazionale sulle aree protette e sulla protezione della fauna selvatica, la quale, rispettivamente all'art. 22, comma 6 della legge n. 394 del 1991 e agli artt. 21, comma 1, lett. *b*) e 30, comma 1, lett. *d*) della legge n. 157 del 1992, sancisce un esplicito divieto, penalmente sanzionato, di attività venatoria, tra l'altro, «nei parchi naturali regionali»; divieto che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente considerato come principio fondamentale in grado di vincolare la competenza regionale in materia (da ultimo, cfr. sentenza n. 389 del 1999).

Anche se la disposizione censurata è formulata in modo che il suo oggetto sembra consistere nel divieto di attività venatoria, tuttavia è agevole constatare che questo divieto non può logicamente estendersi né essere rispettato almeno in quelle parti di «territorio agro-silvo-pastorale in cui è ammessa la caccia», secondo quanto espressamente stabilisce l'art. 6 della legge regionale n. 29 del 1994 con riferimento a quei piani faunistico-venatori provinciali, alla cui disciplina proprio la stessa norma censurata rinvia, appunto fino all'adozione del piano del parco. Ciò è tanto più vero se si considera che il termine finale per l'adozione del predetto piano non è prestabilito e che esso neppure è implicitamente derivabile dall'art. 18, comma 10, della citata legge regionale n. 12 del 1995, che prevede un termine di trenta mesi dall'insediamento del Consiglio direttivo dell'Ente parco per l'adozione di detto piano, perché neppure la data di insediamento del Consiglio direttivo si può dire che sia prestabilita, in ragione dell'indeterminatezza del momento iniziale della relativa procedura di formazione.

In questo modo, invocando la pretesa transitorietà della disposizione impugnata, l'attività venatoria può essere praticata

nei predetti territori per un tempo indefinito, rendendo così configurabile, come dice la difesa dello Stato, una «elusione sostanziale» del principio fondamentale del divieto di caccia. La disposizione legislativa impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117 della Costituzione, restando assorbiti gli altri motivi di censura.

4. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale, sotto il profilo indicato, dell'art. 1, comma 47, numero 8 della delibera legislativa in questione comporta che essa sia estesa, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 47, comma 8, della legge regionale n. 12 del 1995, il cui contenuto, come già rilevato, è stato testualmente riprodotto nella norma impugnata. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la dichiarazione di illegittimità conseguenziale può essere applicata anche ai giudizi in via principale (sentenze n. 441 del 1994, n. 34 del 1961), in quanto esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale previste dal capo II della predetta legge n. 87, come si desume anche dalla dizione letterale del citato art. 27. (*Omissis*)

(1-6) I RAPPORTI TRA LEGGE-QUADRO SULLA CACCIA E
NORMATIVA REGIONALE NUOVAMENTE AL VAGLIO DELLA
CORTE COSTITUZIONALE.

1. - Con le due sentenze in epigrafe, la Corte costituzionale torna ad occuparsi di una tematica in ordine alla quale appare innegabile l'esistenza di una particolare attenzione da parte dell'opinione pubblica generale oltreché degli «addetti ai lavori» in senso stretto.

Le pronunce in questione, infatti, ineriscono ad una materia delicata quale è quella della «caccia» e ripropongono la problematica, del resto ben nota alla giurisprudenza costituzionale (1), del rispetto da parte delle leggi regionali di un principio-cardine enunciato dal legislatore statale in materia: il bilanciamento tra l'interesse, da un lato, all'esercizio dell'attività venatoria e, dall'altro, alla salvaguardia della fauna selvatica che – come enunciato dall'art. 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (più nota come legge-quadro in materia di caccia) – è patrimonio indisponibile dello Stato e viene tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale.

L'esame della Consulta ha, pertanto, investito la legittimità costituzionale di diverse disposizioni contenute rispettivamente nella legge regionale siciliana 1° settembre 1997, n. 33, recante «Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. Disposizioni per il settore agricolo forestale», nella legge approvata dal Consiglio regionale della Liguria il 12 marzo 1997 e napprovata (a seguito di rinvio governativo) il 22 aprile 1997, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (riordino delle aree protette), modificata con la legge regionale 21 aprile 1995, n. 32».

2. - Con la prima decisione la Corte costituzionale ha riaffermato con forza, conformemente ad un uniforme indirizzo giurisprudenziale (2), la natura di «legge di grande riforma economico-sociale» (3) rivestita dalla legge-quadro in materia di caccia (l. 11 febbraio 1992, n. 157), con la conseguenza che le prescrizioni contenute nella stessa sono tali da poter vincolare la potestà legislativa tanto delle regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale.

Entrando più nel dettaglio, a parere del T.A.R. rimettente, le norme della l. siciliana 1° settembre 1997, n. 33, oggetto di censura, venivano individuate negli artt. 50, comma 4, 18, comma 1, 19, comma 1, 22, 17, comma 6, 26, comma 4 e 18,

comma 3, a cagione del loro contrasto – da un lato – con diverse disposizioni della legge statale n. 157 e – dall'altro – con l'art. 14 dello Statuto regionale siciliano che – pur includendo la caccia tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva – condiziona l'esercizio di tale competenza al rispetto dei limiti stabiliti dalle leggi costituzionali dello Stato.

Tuttavia, tra le questioni di legittimità costituzionale relative alle norme sopra elencate, la Corte ha dichiarato inammissibili quelle afferenti agli artt. 19, comma 1 e 26, comma 4; la stessa ha ritenuto non fondate quelle relative agli artt. 50, comma 4, 18, comma 3, 22, comma 5, lett. d) ed alla prima parte del comma 5, lett. a) del medesimo art. 22; ed ha, invece, dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 18, comma 1, 22, commi 2 e 7, 22, comma 5, lett. a), seconda parte e 17, comma 6.

Per un esame più approfondito delle norme colpite dalla censura di illegittimità costituzionale, *in primis* va considerato l'art. 18, comma 1 che, nel disciplinare le modalità di adozione del calendario venatorio regionale, prescinde dal parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica.

Ad avviso della Consulta, tale previsione contrasta con l'art. 18, comma 4 (4) della legge-quadro n. 157, il quale trova la sua *ratio* nel fondamentale ruolo spettante all'Istituto nazionale per la fauna selvatica quale organo tecnico-scientifico di consulenza per lo Stato, le Regioni e le Province (così come previsto dall'art. 7 della legge citata). Pertanto, alla luce dei principi ispiratori della legge n. 157, si spiega la necessaria acquisizione del parere del predetto istituto in sede di emanazione del calendario venatorio, in quanto il suo intervento – trattandosi di organo dotato di specifiche conoscenze tecnico-scientifiche in materia di attività venatoria – consente alle Regioni di operare scelte conformi alle finalità di tutela del patrimonio faunistico. Di conseguenza, l'art. 18, comma 4 – in quanto norma di grande riforma economico-sociale – vincola il Legislatore siciliano, che – come correttamente statuito dalla Corte costituzionale – non poteva legittimamente prescindere dal parere dell'organo consultivo predetto.

In secondo luogo, la censura di illegittimità costituzionale si è appuntata sui commi 2 e 7 dell'art. 22 – che identificano gli ambiti territoriali di caccia con il territorio della Provincia – e sulla seconda parte del comma 5, lett. a) della medesima norma, laddove consente ai cacciatori, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, di esercitare la caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti territoriali della Regione. Ad avviso della Corte, le predette disposizioni, infatti, contrastano con l'art. 14, comma 5 della legge n. 157, il quale – come è noto – è immediata espressione dell'esigenza del legislatore statale di contemperare l'interesse alla salvaguardia del patrimonio faunistico-venatorio con quello all'esercizio dell'attività venatoria. Ciò, del resto, è avvenuto attraverso la programmazione dell'attività di caccia e, soprattutto, diversificando (*ex art. 10*) il territorio agro-silvo-pastorale in zone in cui la caccia è vietata, in zone riservate alla gestione venatoria privata; ed in zone dove l'attività venatoria è consentita seppur solo in forma programmata. Come è dato evincere dall'art. 14, la caccia deve essere quindi esercitata in ambiti territoriali quanto più possibile omogenei e delimitati da confini naturali, poiché attraverso la ridotta dimensione dei predetti ambiti, si crea uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio e si realizza nel contempo una equilibrata distribuzione dei cacciatori ed una soddisfacente salvaguardia del patrimonio faunistico.

Le disposizioni censurate, al contrario, assegnando agli ambiti territoriali una dimensione provinciale (comma 2),

(1) Cfr. in proposito Corte cost. 30 dicembre 1997, n. 448, in *Giur. cost.*, 1997, 3970; Corte cost. 10 febbraio 1997, n. 32, in questa Riv., 1997, 100, con nota di MASINI.

(2) V. in proposito: Corte cost. 24 luglio 1998, n. 323, in *Giur. cost.*, 1998, 2349; Corte cost. 13 febbraio 1995, n. 35, *ivi*, 1995, 369; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 15 dicembre 1992, n. 525, in questa Riv. 1994, 295.

(3) Per una definizione di «norma di grande riforma economico-sociale» si veda Corte cost. 24 luglio 1998, n. 323, in *Giur. cost.*, 1998, 2349, secon-

do la quale «Norme fondamentali di riforma economico-sociale sono disposizioni che si caratterizzano per il loro contenuto riformatore, per la loro posizione di norme-principio per l'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza».

(4) Il disposto testuale di questa norma è il seguente: «Le Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano entro e non oltre il 15 giugno il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria».

ed accorpando altresì in tali ambiti territoriali delle Province le Isole (comma 7), collidono con quanto prescritto dall'art. 14 della legge-quadro (5). Quest'ultima, essendo oltretutto una legge di grande riforma economico-sociale, non può non condizionare anche la legislazione delle Regioni a statuto speciale (nel caso di specie, della Regione Sicilia) e, pertanto, è pienamente giustificata e condivisibile la declaratoria di illegittimità costituzionale.

Per quanto concerne, inoltre, la seconda parte del comma 5, lett. a) – che consente ai cacciatori, a partire dalla prima domenica del mese di novembre, di esercitare la caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti della Regione – emerge con tutta evidenza come anche quest'ultima disposizione, permettendo un incondizionato accesso dei cacciatori in ambiti territoriali che non sono quelli della Provincia di residenza, né quelli prescelti a seguito di presentazione delle relative istanze (nel rispetto dell'indice medio di densità venatoria regionale), frustra l'obiettivo – perseguito dall'art. 14 della legge n. 157 – di garantire un'equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio. Appare, pertanto, del tutto condivisibile la pronuncia di illegittimità costituzionale adottata dalla Corte, poiché la disposizione «incriminata» non solo – consentendo un accesso indiscriminato – crea un pregiudizio effettivo al patrimonio faunistico, ma soprattutto perché contrasta con i principi ispiratori della legge-quadro statale.

In terzo ed ultimo luogo la declaratoria di illegittimità costituzionale ha investito l'art. 17, comma 6 (6); infatti, la Consulta, accogliendo le argomentazioni del giudice rimettente, ha ritenuto la predetta disposizione in contrasto – da un lato – con gli artt. 12, 16, 18 e 30 della legge 157 del 1992 e – dall'altro – con l'art. 25, comma 2 Cost.

Più precisamente, i giudici hanno sottolineato come il Legislatore statale – nel realizzare le differenti destinazioni del territorio agro-silvo-pastorale – abbia individuato delle strutture [quali ad esempio i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale: art. 10, comma 8, lett. d); le aziende faunistico-venatorie senza fini di lucro; art. 16, comma 1, lett. a); le aziende agriturismo-venatorie a fini di impresa agricola: art. 16, comma 1, lett. b)] all'interno delle quali la caccia è consentita, seppur nel rispetto dei limiti fissati dalla legge.

La norma censurata, però, nel considerare in modo del tutto indifferenziato come attività non riconducibile all'esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica, non tiene conto che il prelievo suddetto può essere lecito o non a seconda delle strutture di volta in volta considerate e oltretutto prescinde dal rispetto dei limiti temporali e quantitativi (sia giornalieri che stagionali) di abbattimento della selvaggina fissati dalla legge-quadro.

La conseguenza di ciò non può che essere l'elusione dei vincoli posti dal legislatore statale e rappresentare una grave deroga (integrante gli estremi della violazione dell'art. 25, comma 2, Cost.) al divieto – penalmente sanzionato – di cacciare al di fuori dei periodi fissati dalla legge, con evidente illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura.

3. - Infine, la terza pronuncia (la n. 20/2000) si caratterizza per aver la Corte costituzionale ribadito il principio fondamentale del «divieto di caccia nelle aree protette».

La sentenza in esame è stata resa nel giudizio di legittimità costituzionale – in via principale – conseguente al ricorso con cui il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 47 della legge regionale ligure a cagione del suo contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., nonché con gli artt. 21, comma 1, lett. b) e 30, comma 1, lett. d)

della l. 11 febbraio 1992, n. 157 e 22, comma 6 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge-quadro sulle aree protette).

Il motivo della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata si può meglio comprendere richiamandone sinteticamente il contenuto. Quest'ultima, infatti, dopo aver enunciato il principio per cui le aree protette della Regione sono considerate parchi naturali regionali a decorrere dal 1° febbraio 1996, considera l'ipotesi che prima di tale data le singole Province abbiano provveduto ad emanare i piani faunistico-venatori. In quest'ultimo caso, secondo la norma impugnata, fin quando la regione non provvederà ad adottare il Piano di parco, il divieto di attività venatoria riguarderà soltanto le aree per le quali – in base ai piani faunistico-venatori provinciali – vige il relativo divieto, e non anche quelle nelle quali l'attività venatoria viene eccezionalmente consentita fino all'approvazione del Piano di parco.

Di fatto, però, tali ultimi territori sono pur sempre aree che ricadono all'interno di un Parco regionale, e, pertanto, consentire l'attività venatoria all'interno degli stessi – peraltro per un tempo non preventivamente stabilito, quale è quello necessario per approvare il Piano di parco – comporta una sola conseguenza: l'elusione sostanziale del principio fondamentale del divieto di caccia nelle aree protette.

Occorre, infatti, ricordare, in primo luogo, cosa disponga la legislazione nazionale in materia. A questo proposito, va considerato *in primis* l'art. 22, comma 6 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, il quale prevede che «nei Parchi naturali regionali e nelle Riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici»; in secondo luogo, l'art. 21, comma 1, lett. b) della citata legge n. 157/1992 che pone il divieto dell'esercizio venatorio nei Parchi nazionali, in quelli naturali regionali e nelle Riserve naturali, conformemente alla legislazione nazionale in tema di Parchi e Riserve naturali; ed infine, l'art. 30 della legge da ultimo menzionata che al comma 1, lett. d) prevede la sanzione dell'arresto (oltre a quella dell'ammenda) per chi esercita la caccia nelle aree innanzi indicate.

Da un quadro legislativo siffatto, emerge, quindi come il divieto di caccia nelle aree protette – inerendo alle finalità essenziali di conservazione del patrimonio faunistico e della protezione della natura – si attinga quale principio fondamentale in grado di vincolare la potestà legislativa regionale in materia.

Infatti, le disposizioni legislative citate hanno, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (7) – peraltro confortato dalla giurisprudenza di legittimità (8) – valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Nel caso di specie, la regione Liguria, pur godendo in materia di caccia (ai sensi dell'art. 117 Cost.) di una competenza legislativa concorrente con quella statale, doveva legiferare nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, quali sono appunto quelli posti dalla legge-quadro sulle aree protette e dalla legge-quadro sulla caccia.

Di conseguenza, è pienamente condivisibile la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata. L'istituzione dei Parchi naturali, si configura infatti, come una tipica forma di intervento preordinato alla conservazione del «bene-natura»; pertanto, anche se la sua disciplina rientra nelle competenze regionali, quest'ultima deve comunque atteggiarsi in modo tale da assicurare la tutela del bene per il quale sono stati istituiti.

Carmen Santoro

(5) Tale norma prevede che «le Regioni, con apposite norme (...), ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'art. 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia di dimensioni sub-provinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali».

(6) L'art. 17, comma 6 della legge siciliana prevede che: «Non costituisce esercizio venatorio il prelievo di fauna selvatica ai fini dell'esercizio

delle attività di impresa agricola, limitatamente all'area dove vengono allevati gli animali ed alle specie oggetto di allevamento».

(7) Al riguardo si veda: Corte cost. 27 luglio 1992, n. 366, in questa Riv., 1994, 24, con nota di PASCOE e in *Giur. cost.*, 1992, 2893; Corte cost. 13 febbraio 1995, n. 35, in questa Riv., 1996, 233, con nota di NICOLUCCI.

(8) Cfr. Cass. Sez. III Pen., 27 marzo 1996, n. 3132, in questa Riv., 1996, 782; Cass. Sez. III Pen., 29 aprile 1999, n. 5457, in *Riv. Pen.*, 1999, 551.

Cass. Sez. Lav. - 2-8-2000, n. 10163 - Ianniruberto, pres.; Lupi, est.; Matera, P.M. (parz. diff.) - A.I.P.O. (avv. Vaccarella) c. Fondazione E.N.P.A.I.A. (avv. Belli). (*Conferma Trib. Roma 3 dicembre 1996*)

Previdenza sociale - Contributi assicurativi - Soggetti obbligati - Datori di lavoro soggetti a contribuzione E.N.P.A.I.A. - Dipendenti dell'Associazione nazionale produttori olivicoli - Inclusione. (L. 29 novembre 1962, n. 1655, art. 3)

Tra i datori di lavoro, i cui dipendenti sono soggetti alle forme di previdenza ed assistenza obbligatoria gestite dall'Enpaia (Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura), sono compresi tutti gli istituti, enti o associazioni che hanno il fine di attuare o di promuovere in qualsiasi modo la difesa, il miglioramento e l'incremento della produzione agricola; tale attività non necessariamente deve essere svolta direttamente, ma può anche estrinsecarsi soltanto nel coadiuvare ed assistere associazioni che esplicano tale attività. (Nella specie la S.C. ha confermato la pronuncia del giudice di merito che aveva ritenuto assoggettati all'assicurazione suddetta i dipendenti dell'Associazione nazionale produttori olivicoli) (1).

(*Omissis*). - Con il primo motivo, denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 della legge n. 1655 del 1962, 8 della legge n. 674 del 1978 e del regolamento CEE (n. 1360 del 1978), nonché il vizio di motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.), l'AIPO contesta la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi dell'obbligo contributivo. Quanto ai primi assume che l'attività prevista dall'art. 3 della legge n. 1655 del 1962 è quella che interessa direttamente la produzione agricola e non anche quella di chi assista associazioni che promuovano detta produzione. Rileva, inoltre, che il fine deve essere concretamente svolto e non solo cartaceo cioè previsto dallo statuto. Quanto ai secondi deduce la illogicità di applicare una legge del 1962 ad entità da esse non previste e create dalla legge solo successivamente nel 1978 e nella specie riconosciuta solo nel 1988.

Le censure sono infondate. La lettera dell'art. 3 della legge n. 1655 del 1962 individua come datori di lavoro soggetti all'obbligo di contribuzione all'ENPAIA alla lett. b) «gli Istituti, gli Enti e le Associazioni che hanno il fine di attuare o di promuovere in qualsiasi modo la difesa, il miglioramento e l'incremento della produzione agricola...». La norma, ove prevede che l'attività di difesa e promozione dell'attività agricola possa essere svolta in qualsiasi modo, esclude che possa sostenersi, come fa la ricorrente, che essa debba essere svolta solo direttamente e non anche coadiuvando e assistendo associazioni che esplicano detta attività. Il rilievo, poi, che detta finalità sia solo cartacea e non di fatto propone una questione di fatto inammissibile in questa sede. Peraltro non è censurabile la implicita opinione del Tribunale di ritenere l'attività dell'associazione prima e dell'ente poi conformi allo statuto in mancanza di prova contraria.

Quanto al requisito soggettivo non è in contestazione che le Unioni Nazionali, previste dalla legislazione europea e da quella italiana, siano soggetti dotati di personalità giuridica e rientrano nella categoria degli Enti, anche essi, come in precedenza l'associazione, destinatari dell'obbligo, a nulla rilevando che questo tipo di enti sia stato creato successivamente alla entrata in vigore della legge n. 1655 del 1962.

Con il secondo motivo si deduce l'omessa pronuncia ed il vizio di motivazione in ordine alla doglianza che le sanzioni non erano dovute in quanto l'AIPO riteneva di non dovere i contributi all'ENPAIA alla stregua di due note del Ministero del lavoro, esisteva quindi una oggettiva incertezza sull'obbligo contributivo e la buona fede dell'AIPO che escludeva l'applicabilità delle sanzioni amministrative a norma della legge n. 689 del 1981 o comunque comportava la riduzione di esse ex art. 4 della l. 29 febbraio 1988, n. 48 stante il contrastante orientamento amministrativo in ordine all'obbligo assicurativo.

In ordine al primo profilo si rileva che l'art. 4 del d.l. n. 536 del 1987, convertito con legge n. 48 del 1988, precisa la natura delle somme dovute in caso di inadempimento dell'obbligo contributivo come sanzioni civili, e non amministrative, sulle quali non rilevano la colpa e le condizioni soggettive dell'inadempiente (cfr. Cass. nn. 10964 del 1992 e 679 del 1995), se non nei limiti dell'art. 4 del d.l. 30 dicembre 1987, n. 536, lett. b), che prevede

una riduzione di cinque punti degli interessi, che insieme al 50 per cento dei contributi omessi costituiscono le sanzioni civili, nelle ipotesi che il mancato o ritardato pagamento sia dovuto ad incertezza connessa a contrastanti orientamenti giurisprudenziali o amministrativi. Tuttavia la questione nella specie non rileva non essendo allegato il verificarsi della concorrente condizione di applicabilità della riduzione costituita, secondo la previsione della medesima lett. b) dell'art. 4 citato, dal versamento dei contributi nel termine fissato dagli enti impositori.

Il ricorso va pertanto rigettato. (*Omissis*)

(1) ANCORA SUI SOGGETTI TENUTI A CONTRIBUZIONE VERSO L'ENPAIA.

Da alcuni anni, mediante fusioni ed incorporazioni, il legislatore persegue il lodevole obiettivo di ridurre il numero degli Istituti che gestiscono le varie forme di assicurazione obbligatoria. Ciononostante persiste, sia pure in ambiti più ristretti, il fenomeno della previdenza detta «di categoria», o «di mestiere», riservata a gruppi professionali che, per varie ragioni, connesse alle caratteristiche dell'attività svolta, ma anche alla loro migliore organizzazione, sono riusciti a conquistarsi trattamenti speciali, più favorevoli di quello previsto per la generalità: ne sono altrettanti esempi l'INPGI per i giornalisti, l'ENASARCO per i rappresentanti e gli agenti di commercio, e, appunto, l'ENPAIA, di cui in questa sede dobbiamo occuparci, per i dirigenti e gli impiegati del settore agricolo.

Per sapere chi siano i soggetti obbligati al versamento dei contributi nei suoi confronti occorre far capo alla l. 29 novembre 1962, n. 1655, che costituisce tuttora il testo fondamentale per la disciplina dell'Ente, malgrado le trasformazioni da esso subite in epoca successiva. L'art. 3 di essa ne fornisce infatti un ampio elenco, distribuendoli in ben sei classi, contrassegnate con le lettere da a) ad f). Come già altra volta ho avuto occasione di rilevare (1) non esiste, fra di essi, un denominatore comune, che ne consenta la *reductio ad unum*, quale sarebbe possibile se, ad es., oggetto della previsione fossero tutti e soltanto gli imprenditori agricoli. Alla loro indicazione i compilatori della norma hanno proceduto liberi da ogni preoccupazione di tipo logico-sistematico, lasciandosi guidare solo da motivi di opportunità.

Nella specie si discuteva se fra i debitori rientrasse l'Associazione nazionale dei produttori olivicoli. La Suprema Corte ha risposto in senso affermativo, e la sua decisione è senz'altro da condividere. Per convincersene, basta tener presente il ruolo che la predetta associazione svolge. Questa s'inquadra infatti tra le figure, d'origine abbastanza recente, che hanno ricevuto una compiuta disciplina dal regolamento del Consiglio CEE 19 giugno 1978, n. 1360 e dalla l. 20 ottobre 1978, n. 674 cui, opportunamente, la sentenza fa richiamo. Si tratta, com'è noto, delle due fonti più importanti in tema di organizzazione dei produttori agricoli, per quanto attiene, rispettivamente, al diritto comunitario ed a quello nazionale.

Il primo si è proposto lo scopo di «ovviare alle carenze strutturali ... riscontrabili in talune regioni in materia di offerta e di commercializzazione di prodotti agricoli», ed ha perciò istituito in esse «un regime di incentivazione, volto a stimolare la costituzione di associazioni di produttori e delle relative unioni» (art. 1).

La seconda, che si presenta come una «integrazione» del regolamento - né poteva essere altrimenti, dato che questo trova applicazione diretta all'interno degli Stati membri, senza che occorra un apposito atto di recezione - vi aggiunge uno scopo ulteriore: «favorire la partecipazione dei produttori stessi alla programmazione agricola nazionale e

(1) Mi permetto rinviare al mio scritto *Obbligazione contributiva e identificazione dell'ente creditore*, in questa Riv., 1995, 31.

regionale» (art. 1). Il variegato panorama dell'agricoltura di gruppo si è così arricchito di nuovi attori. Senza pretese di completezza, si può ricordare come fra i compiti ad essi attribuiti vi siano quelli di promuovere programmi di ricerca e sperimentazione, riconversione e razionalizzazione produttiva delle aziende associate; la costituzione d'impresе cooperative o di altre forme associative per la realizzazione e la gestione di impianti collettivi di stoccaggio, di lavorazione e di trasformazione dei prodotti; di curare la rilevazione e la divulgazione dei dati e delle informazioni per il miglioramento delle condizioni di offerta dei prodotti in collaborazione coi competenti servizi nazionali e regionali, utilizzando centri ed istituti, pubblici e privati, per ricerche di mercato ecc. (cfr. art. 2, nn. 7, 8 e 9 della citata legge n. 674 del 1978).

Ve n'è a sufficienza per concludere che tanto gli organismi operanti su base regionale, quanto le rispettive unioni nazionali rientrano perfettamente nella previsione dell'art. 3, lett. b) della legge n. 1655 del 1962, a norma del quale devono versare i contributi all'ENPAIA «gli Istituti, gli Enti e le Associazioni che hanno per fine di attuare o di promuovere in qualsiasi modo la difesa, il miglioramento e l'incremento della produzione agricola».

L'ampia formulazione di questa norma permette di superare d'un balzo tutti i problemi con cui si è dovuto cimentare chi ha cercato di attribuire alle associazioni di produttori agricoli una più precisa qualificazione dogmatica: per limitarci, anche qui, a far menzione dei più rilevanti, se esse siano riconducibili allo schema delle associazioni regolate dagli artt. 14 ss. c.c., o piuttosto a quello dei consorzi; se i termini «produttore» ed «imprenditore» siano sinonimi, oppure no, e se, ammesso che di imprese si tratti, queste debbano considerarsi agricole o commerciali.

Alla stregua di essa appare altresì manifesta l'infondatezza dell'argomento addotto dalla ricorrente: è facile, invero, replicare che l'art. 3, lett. b) è una disposizione «aperta», idonea a ricomprendere anche forme organizzative che ancora non esistevano, quando è entrata in vigore, purché svolgano le funzioni ivi indicate.

Ben poco resta da aggiungere sulla seconda parte della motivazione. Le sanzioni, cui ivi si accenna, sono le cosiddette «somme aggiuntive», note da tempo al nostro sistema (si veda, in proposito, già l'art. 111, n. 2 del r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827). Il Supremo Collegio ribadisce il proprio insegnamento (2), secondo cui esse avrebbero lo scopo, non dissimile da quello cui nel diritto privato assolve la clausola penale (cfr. art. 1382 c.c.), di liquidare, in via presuntiva ed a *forfait*, il danno derivante dall'inadempimento dell'obbligazione. Anche questa affermazione è senz'altro esatta, ma bisognerebbe aggiungere, a mio avviso, che qui abbiamo pure un mezzo di coazione psicologica, di cui la legge si avvale per indurre il debitore ad adempiere puntualmente.

Per concludere, vi è ancora una circostanza che induce a meditare: la convinzione dell'insussistenza del debito contributivo era stata indotta nella ricorrente da due note del Ministero del lavoro. Questa è una conferma, se mai ve ne fosse bisogno, della confusione e dell'incertezza cui dà luogo la molteplicità dei nostri regimi previdenziali. V'è quindi da augurarsi che il legislatore prosegua rapidamente sulla via della semplificazione intrapresa. Se questo avvenisse, anche la fine dell'ENPAIA dovrebbe essere prossima: ne è infatti previsto (3) l'assorbimento da parte dell'INPS, com'è già avvenuto per il Servizio contributi agricoli unificati.

Antonio Fontana

(2) Le due sentenze citate in motivazione non risultano edite. Se ne può tuttavia leggere la massima, per quanto concerne Cass. 21 gennaio 1995, n. 679, in *Foro it.*, Rep. 1995, s.v. *Previdenza e assistenza soc.*, n. 431, e, per quanto concerne Cass. 8 ottobre 1992, n. 10964, *ibidem*, Rep. 1992, v. *cit.*, n. 425.

(3) Così dispone infatti l'art. 55, legge n. 144 del 1999, «collegato ordinamentale» alla finanziaria 1999; sul punto cfr. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 1999, p. 102.

Cass. Sez. II Civ. - 14-7-2000, n. 9358 - Corona, pres. ed est.; Raimondi, P.M. (conf.) - Com. Pizzoferrato (avv. Lagozino) c. Lamfor s.p.a. (*Cassa con rinvio App. Roma 28 ottobre 1997*)

Usi civici - Usi legittimamente liquidati su di un terreno acquistato iure privatorum dal Comune - Reviviscenza degli usi civici - Inammissibilità. (L. 16 giugno 1927, n. 1766; l. 10 agosto 1930, n. 1078)

È inammissibile la reviviscenza degli usi civici legittimamente liquidati su di un terreno acquistato iure privatorum, in virtù di una delibera di destinazione del Comune (1).

(Omissis). - FATTO. - Nel 1998, un certo numero di allevatori di bestiame e di pastori del Comune di Pizzoferrato sollecitarono l'intervento del Commissario per la liquidazione degli usi civici degli Abruzzi. Dedussero di essere stati danneggiati dalle opere di rimboschimento e di recinzione dei terreni nelle località Bosco S. Domenico e Montagna S. Domenico, soggetti al regime degli usi civici e destinati al pascolo, che erano state effettuate dalla società Lamfor s.p.a., in seguito alle deliberazioni assunte dal Comune di Pizzoferrato in data 17 dicembre 1983 (nn. 93 e 94) e 15 marzo 1986 (n. 28), (ed alle susseguenti scritture private).

Espletata l'istruttoria in contraddittorio con gli interessati, il Commissario, con sentenza 27 gennaio-3 febbraio 1996, dichiarò la natura demaniale civica dei terreni e, quindi, la nullità di qualsiasi atto di disposizione ad essi relativo e, precisamente, delle deliberazioni consiliari n. 94 del 17 dicembre 1983 e n. 28 del 15 marzo 1986 (e delle susseguenti scritture private); dispose inoltre la reintegrazione in favore del Comune di Pizzoferrato dei beni oggetto della delibera n. 93 del 17 dicembre 1983.

Decidendo sul gravame proposto dal Comune, in contraddittorio con la società Lamfor e la Speciale rappresentanza degli utenti dei diritti civici di Pizzoferrato, la Corte d'appello di Roma, Sezione speciale per gli usi civici, con sentenza 24 luglio-28 ottobre 1997, respinse il reclamo.

Il Comune di Pizzoferrato ha proposto ricorso per cassazione con due motivi (mentre non hanno svolto attività difensiva la società Lamfor s.p.a. e la Speciale rappresentanza degli utenti dei diritti civici di Pizzoferrato). Assegnata la causa alle Sezioni Unite per la sola questione di giurisdizione, queste con sentenza 15 ottobre 1999, n. 720 s.u., hanno rigettato il primo motivo di ricorso e dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

Si legge nella sentenza che la decisione n. 4 in data 1° maggio 1810 della Commissione feudale del Regno delle Due Sicilie e la successiva ordinanza di esecuzione del Commissario Ripartitore del 23 settembre 1811 accertarono e determinarono l'esistenza dell'uso civico (e la sua liquidazione) e che, in seguito alla sopravvenienza di una nuova legge, che regolava *ex novo* l'intera materia (la legge del Regno d'Italia 16 giugno 1927, n. 1766), le parti ben potevano proporre la questione di giurisdizione, per stabilire come venisse regolata dalla nuova legge la giurisdizione in tema di usi civici. Orbene, nella specie sussisteva la giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, posto che la controversia riguardava l'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, nonché il recupero dei terreni, per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria.

La causa viene rimessa a questa sezione per l'ulteriore corso.

DIRITTO. - Con il secondo motivo di ricorso, il Comune ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione della normativa in materia di usi civici di cui alle leggi 16 giugno 1927, n. 1766 e 10 luglio 1930, n. 1078, anche in relazione agli artt. 42 e 44 Cost.

I giudici d'appello, pur riconoscendo la natura allodiale dei 7/10 del Bosco di San Domenico attribuiti all'ex feudatario Barone Del Monaco dalla sentenza della Commissione feudale 1° maggio 1810 e dalla successiva ordinanza commissariale, hanno contraddittoriamente ed erroneamente affermato l'attuale reviviscenza *ex novo* degli usi civici, legittimamente estinti, avendo il Comune deliberato l'acquisto dei terreni suddetti per destinarli a vantaggio della collettività. Hanno affermato, cioè, che nonostante fosse stato realizzato l'acquisto *iure privatorum*, in considerazione della ragione e della destinazione conferita, la delibera comunale avrebbe determinato la ricostituzione nel 1915 degli antichi diritti di uso civico in favore dei cittadini di Pizzoferrato.

In realtà, la deliberazione di un Comune di acquistare un bene, al fine dichiarato di garantire ai cittadini un migliore esercizio del diritto di godimento, non è sufficiente a trasformare detto bene in demanio collettivo.

Tra l'altro, una siffatta interpretazione della norma verrebbe a concretare una inaccettabile violazione della norma costituzionale (artt. 42 e 44 Cost.), secondo cui la proprietà terriera può essere soggetta a vincoli soltanto se questi trovano il loro fondamento nella legge.

2. - Il ricorso deve essere accolto.

2.1. - I diritti (reali) di uso civico, intesi come diritti di trarre alcune utilità elementari dalle terre, dai boschi e dalle acque di un determinato territorio, in favore delle collettività e dei singoli, che della collettività fanno parte, non nascono in virtù dei fatti consueti, da cui hanno origine anche nel diritto intermedio i diritti reali, esclusivi o frazionari (acquisto a titolo originario, o derivativo, o derivativo-costitutivo per atto tra vivi o *mortis causa*). Il diritto reale di uso civico in favore delle collettività o dei singoli, che delle collettività fanno parte, nascono *ab immemorabile*, in tempi remotissimi e per cause non esattamente individuate: secondo alcuni, derivano dalla originaria proprietà collettiva dei popoli germanici, di cui rimasero considerevoli reliquie per tutto il medioevo; secondo altri, dalla concessione accordata, sempre nel medioevo, dai sovrani o dai feudatari alle popolazioni per l'esercizio in comune del pascolo e di altre utilità elementari su vasti appezzamenti di terreno aperti.

D'altra parte, i diritti di uso civico non si trasmettono con gli strumenti consueti di trasferimento dei diritti reali, ma perdurano ininterrottamente, in virtù dei caratteri congiunti della inalienabilità e della imprescrittibilità, trattandosi di beni perpetuamente destinati all'uso pubblico, in capo alle collettività beneficiarie (comuni, università, partecipanze, comunità montane, vicinie etc.) e dei singoli *cives*, che volta in volta delle collettività suddette vengono a far parte.

I diritti di uso civico si protraggono fino all'ottocento, quando viene avviata la liquidazione, perché ritenuti in contrasto con i vantaggi economici connessi con la libera utilizzazione della terra. Ma la liquidazione non è avviata allo stesso modo in tutti gli Stati preunitari: viene intrapresa nel Granducato di Toscana dalla legislazione leopoldina e nel Regno delle Due Sicilie dalle leggi per l'eversione della feudalità ed il riordino dei demani; è decisa nel Regno di Sardegna relativamente agli ademprivi ed alle cusorge; in Lombardia e nel Veneto, invece, non sono emanate legislazioni eversive; nello Stato Pontificio i diritti reali di godimento collettivi in genere vengono conservati come proprietà private ed allodiali. Dovunque sono emanate le leggi di liquidazione (per quanto specificamente interessa, la legge 1° settembre 1806 ed i decreti 8 giugno 1807 di Giuseppe Bonaparte e 3 dicembre 1808 di Gioacchino Murat) e sono portate a compimento le susseguenti attività amministrative, i diritti di uso civico risalenti nel tempo si estinguono definitivamente.

Ciò posto, l'asserita reviviscenza dei diritti di uso civico, legittimamente e definitivamente liquidati, in virtù di una deliberazione comunale raffigura una affermazione, che si pone in contrasto insanabile con il delineato sistema di origine, di acquisto, di trasmissione e di estinzione degli usi civici.

2.2. - In seguito alla liquidazione legittimamente disposta dalla sentenza in data 1° maggio 1810 della Commissione feudale, istituita nel Regno delle Due Sicilie, e dalla successiva ordinanza del Commissario Ripartitore in data 23 settembre 1811, gli usi civici del Bosco San Domenico nel Comune di Pizzoferrato furono definitivamente estinti ed i 7/10 dell'appezzamento furono attribuiti all'ex feudatario Barone De Monaco come proprietà privata («allodiale»). A questo punto, non ha senso asserire la reviviscenza degli usi civici, perché il Comune nel 1915 deliberò l'acquisto dei terreni suddetti per destinarli a vantaggio dell'intera collettività: acquisto che successivamente stipulò con atti di diritto privato. Liquidati da oltre un secolo gli usi civici ed acquistati dal Comune i terreni non più gravati con strumenti privatistici, la ragione dell'acquisto e la destinazione conferita non valgono a determinare la ricostituzione, in favore del Comune dei *cives* di Pizzoferrato, degli antichi diritti di uso civico, ormai definitivamente estinti. Per la verità, la deliberazione del Comune di acquistare un vasto appezzamento di terreno al fine dichiarato di garantire ai cittadini un migliore esercizio del diritto di godimento, non è sufficiente a trasformare i beni di natura privatistica in demani collettivi. La costituzione, il perpetuarsi degli usi civici, cui si ricollegano le ricordate peculiarità della inalienabilità e della imprescrittibilità, e

infine l'estinzione raffigurano un sistema coerente, che non permette la reviviscenza.

Posto che è inammissibile la reviviscenza degli usi civici legittimamente liquidati su un terreno acquistato *iure privatorum*, in virtù di una delibera di destinazione del Comune, all'accoglimento del ricorso fa seguito la cassazione della sentenza impugnata e la remissione della causa alla Sezione speciale Usi Civici della Corte d'appello di Roma, in diversa composizione, che deciderà secondo il principio di diritto enunciato sopra anche sulle spese del giudizio di legittimità. (*Omissis*)

(1) IMPOSSIBILITÀ DELLA REVIVISCENZA DI USI CIVICI DEFINITIVAMENTE ESTINTI.

Con la sentenza in esame, la Suprema Corte contrariamente a quanto statuito dai giudici di appello, dichiara inammissibile la reviviscenza di usi civici, legittimamente liquidati, su di un terreno acquistato *iure privatorum* da un Comune, in virtù di destinazione a vantaggio della collettività da parte dell'Amministrazione.

Si precisa al riguardo, che la deliberazione di un Comune di acquistare un bene al fine di garantire ai cittadini un miglior esercizio del diritto di godimento, non è sufficiente a trasformare detto bene in demanio collettivo.

Infatti, dalla parte motiva della sentenza in esame, si evince che i diritti reali di uso civico, intesi come diritti di trarre alcune utilità elementari dalle terre, dai boschi e dalle acque di un determinato territorio, in favore delle collettività e dei singoli che della collettività fanno parte, non nascono in virtù dei fatti consueti, ma nascono *ab immemorabile*, in tempi remotissimi e per cause non esattamente individuate.

Secondo alcuni, derivano dalla originaria proprietà collettiva dei popoli germanici, di cui rimasero reliquie per tutto il medioevo, secondo altri, dalla concessione accordata dai feudatari o sovrani alle popolazioni, per l'esercizio comune del pascolo e di altre utilità elementari su vasti appezzamenti di terreno aperti.

Tali diritti, inoltre, non si trasmettevano con gli strumenti consueti di trasferimento dei diritti reali, ma perduravano ininterrottamente, in virtù dei caratteri congiunti della inalienabilità e della imprescrittibilità, trattandosi di beni perpetuamente destinati all'uso pubblico in capo alle collettività beneficiarie.

I diritti di uso civico si protrassero fino all'ottocento, quando venne avviata la liquidazione degli stessi, perché ritenuti in contrasto con i vantaggi economici connessi con la libera utilizzazione delle terre.

Ovunque vennero emanate le leggi di liquidazione e portate a compimento le susseguenti attività amministrative, tanto che i diritti di uso civico risalenti nel tempo si estinsero definitivamente (cfr. tra tutte, Cass. Sez. Un., 30 giugno 1999, n. 375).

Ciò posto, la Suprema Corte legittimamente sostiene che la asserita reviviscenza dei diritti di uso civico, definitivamente liquidati, in virtù di una deliberazione comunale, raffigura un'affermazione che si pone in contrasto insanabile con il delineato sistema di origine, di acquisto, di trasmissione e di estinzione degli usi civici.

Nella specie, la ragione dell'acquisto e la destinazione conferita ai terreni acquistati dal Comune con strumenti privatistici, e non più gravati da usi civici, ormai liquidati da oltre un secolo, non valgono a determinare in favore di detto Comune la ricostituzione degli antichi diritti, definitivamente estinti.

In ogni caso, la costituzione, il perdurarsi degli usi civici, cui si ricollegano le ricordate peculiarità della inalienabilità e della imprescrittibilità, e infine l'estinzione degli stessi, raffigurano un sistema coerente che non ne permette la reviviscenza.

Per una visione più chiara dell'orientamento giurisprudenziale in merito [cfr. tra le altre, Cass. Sez. Un., 2 aprile 1998, n. 3385, in questa Riv. (M), 1999, 352; Cass. 26 ottobre 1993, n. 10645, *ivi*, 1994, 441; Cass. 13 aprile 1989, n. 1759, in *Giur. agr. it.*, 1989, 572]. In dottrina, sulla legge del 1927 che ha affidato tutte le funzioni di accertamento, valutazione, affrancazione degli usi civici ad un apposito Commissario regionale per la liquidazione degli stessi, vedasi oltre alla *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici* di FLORE, SINISCALCHI e TAMBURRINO, Milano, 1956; CERVATI, *Gli usi civici e le proposte di riforma della L. 16 giugno 1927, n. 1766*, Empoli, 1960; REPERTI, *Terre gravate da usi civici e condizioni per l'edificabilità*, in *Urbanistica e Appalti*, Roma, 1998, 1049; PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 930; FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Milano, 2000.

Cecilia Greca

*

Cass. Sez. III Civ. - 14-2-2000, n. 1638 - Duva, pres.; Perconte Licatense, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Regione Umbria (Avv. gen. Stato) c. Simec s.a.s. (avv. La Spina). (*Cassa Trib. Perugia 28 giugno 1996*)

Responsabilità civile - Danni cagionati dalla fauna selvatica - Risarcibilità da parte della P.A. - Fondamento. (C.c., artt. 2043, 2052)

Il danno cagionato dalla fauna selvatica, che ai sensi della l. 27 dicembre 1977, n. 968 appartiene alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili dello Stato, non è risarcibile in base alla presunzione stabilita nell'art. 2052 c.c., inapplicabile con riguardo alla selvaggina, il cui stato di libertà è incompatibile con un qualsiasi obbligo di custodia da parte della pubblica amministrazione, ma solamente alla stregua dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c., anche in tema di onere della prova (1).

(Omissis). - FATTO. - LA SIMEC s.a.s. conveniva innanzi al pretore di Spoleto la Regione dell'Umbria, per ottenere il risarcimento dei danni provocati ad una propria autovettura da una coppia di cinghiali, che avevano repentinamente attraversato, al sopraggiungere di essa, la strada provinciale da Spoleto a San Giovanni di Baiano.

La convenuta negava ogni sua responsabilità, alla stregua tanto della legislazione regionale, non applicabile analogicamente al caso di specie, sia dell'art. 2052 c.c., attesa l'impossibilità di attribuire alla Regione un potere di custodia su animali selvatici.

Il pretore, con sentenza del 30 giugno 1994, accoglieva la domanda.

Il Tribunale di Perugia, con la sentenza ora impugnata, emessa il 28 giugno 1996, ha respinto il gravame della soccombente.

Per la cassazione di tale sentenza ricorre la Regione, sulla base di un unico motivo.

Non si è costituita l'intimata, ma ha partecipato alla discussione.

DIRITTO. - Con l'unico motivo la ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 2052 c.c. e dei principi generali in materia di patrimonio indisponibile nonché insufficiente motivazione (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.), sostiene che il ragionamento del Tribunale, il quale ha posto a base della responsabilità della Regione il rapporto di proprietà e il connesso obbligo di custodia, mal si adatta a un ente pubblico, la cui condizione, rispetto alla fauna selvatica, è

assai diversa da quella che determina la responsabilità di un qualsiasi privato per il danno cagionato da animali.

Soprattutto manca, in capo all'ente pubblico, la disponibilità della fauna selvatica, perché l'interesse tutelato dalla legge è proprio quello di mantenerla nelle sue naturali condizioni di vita.

Tali censure meritano accoglimento.

Il giudice *a quo*, dopo aver ricordato che, prima dell'entrata in vigore della legge quadro sulla caccia (27 dicembre 1977, n. 968), i danni provocati dagli animali selvatici si ritenevano non risarcibili, attesa la loro natura di *res nullius* (art. 923 c.c.), osserva che con l'ingresso, sancito dalla nuova legge, della selvaggina nel patrimonio indisponibile dello Stato (art. 1), la prospettiva è profondamente mutata, giacché l'individuazione di un proprietario rende adesso agevole la ricerca del criterio di imputazione della responsabilità.

Sebbene infatti la nuova legge si interessi esplicitamente solo di taluni danni provocati dalla fauna selvatica, quelli alla produzione agricola (artt. 4, 6 e 26), purtuttavia ciò non significa certo che i danni di altro genere non siano risarcibili, ma solo che il titolo della responsabilità non può evincersi dalla legge citata ma dalla generale normativa codicistica, e più precisamente dall'art. 2052 c.c. Né può essere di ostacolo all'applicazione di tale norma la difficoltà di concepire una «custodia» collegata alla proprietà di animali non mansueti né addomesticati, perché occorre adottare un nuovo, evolutivo concetto di custodia, conforme all'interesse collettivo perseguito dallo Stato, non più ristretto a un semplice rapporto di contiguità con l'animale, costante e ininterrotto, ma esteso all'approntamento dei rimedi ordinariamente necessari per impedire il verificarsi dell'evento dannoso.

Queste argomentazioni non possono essere condivise.

È certamente vero che, rientrando la fauna selvatica, a seguito dell'art. 1 della l. 27 dicembre 1977, n. 968 (poi ribadito con l'art. 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157), nella categoria dei beni patrimoniali indisponibili dello Stato (art. 826, 2° comma, c.c.), e non potendo quindi più parlarsi, a proposito di essa, di *res nullius*, è venuta meno una delle ragioni (l'inesistenza di un proprietario) per cui si è sempre negata l'applicabilità dell'art. 2052 c.c. ai danni provocati da tal genere di animali, anche se vaganti in una riserva di caccia.

È altrettanto vero, tuttavia, che il fondamento primo della responsabilità presunta di cui all'art. 2052 c.c. risiede non tanto nella proprietà (ed infatti in essa incorre anche il semplice utente) quanto nel potere-dovere di custodia, ossia nella concreta possibilità di vigilanza e controllo del comportamento degli animali, per definizione non configurabile nei confronti della selvaggina, la quale tale non sarebbe se non potesse vivere, spostarsi e riprodursi liberamente nel proprio ambiente naturale; di talché può ben dirsi che questo stato di libertà sia concettualmente incompatibile con un qualsiasi obbligo di custodia incumbente alla pubblica amministrazione.

La selvaggina, proprio perché vive, come recita l'art. 2 della legge cit., «in stato di naturale libertà nel territorio nazionale», non è insomma suscettiva di alcuna forma di soggezione di fatto, né ad integrare un simile rapporto valgono le varie attività di protezione, di incremento e salvaguardia delle specie in via di estinzione e di controllo della caccia, con le quali lo Stato adempie le funzioni di tutela già svolte anche prima dell'assunzione legislativa della proprietà della fauna selvatica.

Peraltro, per giustificare un dovere di custodia, non potrebbe invocarsi, in capo allo Stato o a un qualsiasi altro soggetto pubblico, accanto alla formale proprietà, neppure un più concreto rapporto di «utenza» dell'animale (intesa, nel suo significato tradizionale, come il diritto di trarre da esso i «commoda» che può fornire mediante ciò che produce oppure con le sue energie di lavoro), giacché la disciplina in esame non ha inteso assicurarne al soggetto pubblico l'uso e il godimento, ma solo predisporre, col riconoscimento della proprietà pubblica, un ulteriore strumento di tutela in vista dello scopo primario della conservazione della selvaggina, con cui non deve contrastare l'esercizio della caccia (art. 8 legge cit. del 1977 e art. 1, 2° comma della legge n. 157 del 1992).

Questa Corte Suprema ha già del resto statuito che il danno cagionato dalla fauna selvatica non è risarcibile in base alla presunzione stabilita nell'art. 2052 c.c., inapplicabile per la natura stessa degli animali selvatici, ma solamente alla stregua dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c., anche in tema di onere della prova (Cass. 15 marzo 1996, n. 2192; conf., con la precisazione che l'eventuale responsabilità aquiliana dev'essere imputata alle Regioni, alle quali è stata trasmessa la potestà di disciplinare la specifica materia, Cass. 12 agosto 1991, n. 8788).

(1) Nello stesso senso cfr. Cass. 15 marzo 1996, n. 2192, in questa Riv., 1996, 610. In dottrina, v. S. CARMIGNANI, *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, in questa Riv., 1998, 643 e *Id.*, *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, *ivi*, 2000, 707.

Quanto esposto comporta, con l'accoglimento del ricorso, la cassazione della sentenza impugnata e il rinvio della causa a un giudice di pari grado, il quale provvederà anche al regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

Alla luce della nuova disciplina sull'istituzione del giudice unico di primo grado (d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 e l. 16 giugno 1998, n. 188), l'attuale giudice dell'appello contro le sentenze dell'attuale giudice di primo grado (diverso dal giudice di pace) è la Corte d'appello nella cui circoscrizione ha sede il giudice che ha pronunciato la sentenza (art. 73 della legge n. 51 del 1998, che ha sostituito l'art. 341 c.p.c.).

Né sarebbe possibile argomentare dal 1° comma dell'art. 134 della cit. legge n. 51 del 1998 («l'appello contro le sentenze del pretore emesse anteriormente alla data di efficacia del presente decreto e non ancora impugnate a tale data da alcuna delle parti si propone alla Corte d'appello») per dedurre, *a contrariis*, che il giudice dell'appello contro le sentenze del pretore emesse prima della data predetta e alla stessa data già impugnate vada sempre (e cioè anche nel giudizio di cassazione) individuato nel Tribunale. La norma in esame infatti palesemente reca una disposizione transitoria volta a disciplinare solo il giudizio di merito e quindi valida solo in quest'ambito; mentre, pervenuta la causa innanzi alla Corte di cassazione, la norma applicabile non è più quella di carattere speciale dell'art. 134 cit. ma quella di carattere generale contenuta nel succitato art. 73.

Si deve dunque concludere che l'attuale «giudice di grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza cassata» (art. 383, 1° comma, c.p.c.), e cioè l'attuale giudice di secondo grado, va individuato nella Corte d'appello di Perugia. (*Omissis*)

*

Cass. Sez. III Civ. - 17-12-1999, n. 14240 - Duva, pres.; Durante, est.; Giacalone, P.M. (conf.) - Chiaraluca ed altri (avv. Bellantuono) c. Mennuni ed altro (avv. Caffarelli). (*Conferma App. Potenza 2 marzo 1996*)

Prelazione e riscatto - Coadiuvanti i componenti della famiglia colonica - Regime anteriore alla legge n. 203/1982 - Legittimazione attiva all'azione di riscatto - Esclusione - Neppure nel caso di impresa familiare. (C.c., art. 230 bis, l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 48)

I diritti di prelazione e riscatto agrario ai sensi dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, stante la tassativa indicazione contenuta in detta norma, non possono essere riconosciuti, nel regime anteriore alla legge n. 203 del 1982, a coloro che coadiuvano il soggetto titolare del rapporto nella conduzione del fondo, quali i componenti della sua famiglia, neppure se sia configurabile un'impresa familiare a norma dell'art. 230 bis c.c., non avendo l'art. 48 della legge n. 203 del 1982 comportato un'automatica novazione soggettiva dei rapporti di affitto in corso con la sostituzione, in qualità di conduttori, delle imprese familiari coltivatrici ai singoli contraenti del contratto preesistente; pertanto è carente di legittimazione attiva all'azione di riscatto il soggetto che agisca nella qualità di «coltivatore componente del nucleo familiare colonico» (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Chiaraluca Umberto, mezzadro, ed il figlio Chiaraluca Alfredo, coltivatore componente il nucleo colonico, con citazione del 17 ottobre 1979 convenivano innanzi al Tribunale di Potenza i germani Mennuni Eduardo, Paolo, Rosanna e Luciana, chiedendo il trasferimento di fondo in agro di Genzano di Lucania, contrada «Taverna Mennuni Parata», e, in subordine, la condanna dei convenuti al risarcimento dei danni subiti, da quantificarsi in lire 100.000.000 o in diverso importo equitativamente determinato.

Premettevano che con dichiarazione 30 settembre 1976 avevano esercitato il diritto di prelazione di cui alla legge 590/1965, comunicando di volere contrarre mutuo agevolato per la corresponsione del prezzo.

Deducevano che la Sezione di credito agrario del Banco di Napoli aveva archiviato la loro pratica a causa della mancata consegna della documentazione richiesta, che successivamente

l'I.P.A. di Potenza aveva revocato il nulla osta per la concessione del mutuo, che avevano comunicato la loro disponibilità all'acquisto anche senza mutuo, ma la proposta non aveva avuto adesione.

I convenuti chiedevano il rigetto delle domande ed in via riconvenzionale il risarcimento dei danni per lite temeraria.

Il Tribunale dichiarava il difetto di legittimazione ad agire di Chiaraluca Alfredo e respingeva le domande di Chiaraluca Umberto nei confronti di tutti i convenuti ad eccezione di Mennuni Luciano, in rapporto al quale dichiarava cessata la materia del contendere per intervenuta transazione; respingeva inoltre la domanda riconvenzionale.

I Chiaraluca impugnavano la pronuncia; nel corso del giudizio di appello si costituivano Chiaraluca Alfredo, Annunziata, Rosanna, Anna Maria ed Anobile Donata, eredi Chiaraluca Umberto, deceduto.

La Corte d'appello di Potenza, con sentenza resa il 26 gennaio 1996, dichiarava cessata la materia del contendere tra gli appellanti e Mennuni Rosanna e respingeva l'impugnazione nei confronti degli altri appellati. Riteneva che Chiaraluca Alfredo non era legittimato in quanto aveva riferito l'esercizio del diritto di prelazione allo specifico titolo di «coltivatore componente del nucleo colonico», non compreso fra quelli previsti nell'art. 8, legge 590/1965.

Riteneva, inoltre, che i Chiaraluca erano decaduti dal diritto per mancato pagamento del prezzo nel termine stabilito dalla menzionata disposizione.

Escludeva che l'archiviazione della pratica di mutuo agevolato fosse addebitabile ai Mennuni ed in proposito considerava che non sussisteva alcun loro obbligo in relazione alla richiesta di documentazione formulata dall'istituto bancario e che, comunque, si trattava di documentazione agevolmente reperibile.

Chiaraluca Alfredo, Annunziata, Rosanna, Anna Maria e Anobile Donata ricorrono per cassazione, deducendo due mezzi di annullamento; Mennuni Eduardo e Paolo resistono con controricorso, illustrato da memoria.

DIRITTO. - È preliminare l'esame dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva, sollevata nella memoria dai controricorrenti sotto il profilo che nella specie è stata proposta l'azione di riscatto e non quella di prelazione.

L'eccezione è priva di fondamento in quanto l'esame diretto degli atti - possibile per il tipo di vizio denunciato - evidenzia che i primi giudici hanno qualificato l'azione come prelazione e la qualificazione non ha formato oggetto di impugnazione.

Con il primo mezzo di annullamento, impostato sulla violazione degli artt. 8 legge 590/1965, 48 legge 203/1982, 230 bis c.c. in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., si lamenta che la Corte territoriale abbia escluso la legittimazione di Chiaraluca Alfredo quale «coltivatore componente del nucleo familiare colonico» e si sostiene che avrebbe dovuto, invece, affermarla in base all'art. 48 legge 203/1982, secondo cui il contratto agrario intercorre tra concedente e famiglia coltivatrice, e dell'art. 230 bis c.c.

Le doglianze non possono ricevere accoglimento.

La giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. 13 febbraio 1997, n. 1331; Cass. 21 marzo 1995, n. 3241; Cass. 19 gennaio 1995, n. 594; Cass. 26 marzo 1990, n. 2424), dalla quale non vi è ragione di discostarsi, ha distinto l'ipotesi, in cui il rapporto agrario si è costituito anteriormente all'entrata in vigore della legge 203/1982, da quella in cui si è costituito successivamente, e con riferimento alla prima ipotesi ha ritenuto che, stante la tassativa elencazione contenuta nell'art. 8 legge 590/1965, il diritto di prelazione non può essere riconosciuto a coloro che coadiuvano il titolare del rapporto nella coltivazione del fondo, quali i componenti della sua famiglia, neppure se sia configurabile un'impresa familiare a norma dell'art. 230 bis c.c.

La Corte ha escluso che l'art. 48 legge 203/1982 abbia comportato un'automatica novazione soggettiva dei rapporti di affitto in corso con la sostituzione, in qualità di conduttori, delle imprese familiari coltivatrici ai singoli contraenti del contratto preesistente.

All'indicata giurisprudenza si è adeguata la Corte territoriale, la quale ha escluso la legittimazione di Chiaraluca Alfredo, manifestamente ritenendo che il rapporto si sia costituito anteriormente all'entrata in vigore della legge 203/1982.

Con il secondo mezzo di annullamento, incentrato sulla violazione degli artt. 8, 9, legge 590/1965, 2932, 1460, 1375 c.c. in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., si lamenta il mancato accoglimento della domanda proposta a norma dell'art. 2932 c.c. o di quella subordinata di risarcimento del danno.

Si deduce che la Corte territoriale è pervenuta alla conclusione che la documentazione richiesta ai fini del completamento

della pratica di mutuo agevolato era facilmente reperibile da chiunque perché non ha esteso la propria valutazione ai documenti (denuncia di successione, eventuale testamento, adesione alla prelazione) che solo gli eredi Mennuni avrebbero potuto fornire e non hanno fornito con la precisa intenzione di ostacolare la prelazione.

Si ricorda l'orientamento espresso da Cass. 9 marzo 1991, n. 2503, secondo il quale in forza del principio di buona fede di cui all'art. 1337 c.c. il promittente venditore è tenuto a sottoscrivere gli atti occorrenti per consentire al promittente acquirente di reperire il prezzo a mezzo di mutuo agevolato con la Cassa per la formazione della proprietà contadina.

Si sostiene che la Corte territoriale avrebbe dovuto ritenere che non è stato ottenuto il mutuo agevolato per fatto e colpa degli eredi Mennuni, disapplicando conseguentemente il 7° comma dell'art. 8 legge 590/1965 sui termini di pagamento e correlativamente applicando le norme di cui agli artt. 2932 e 1460 c.c. sul riflesso che non altro rimedio è dall'ordinamento apprestato che la sentenza di cui all'art. 2932 c.c. o il risarcimento dei danni.

Il mezzo si regge sull'assunto che, diversamente dagli altri documenti richiesti ai fini del completamento della pratica di mutuo, la denuncia di successione, il testamento e l'adesione alla prelazione avrebbero potuto essere forniti solo dagli eredi Mennuni.

La denuncia di successione è accessibile da parte degli interessati e il testamento, ove esistente, concorre a formare il contenuto della denuncia, sicché chiunque, interessato, può ottenerne copia.

Inoltre, i primi giudici hanno ritenuto che l'adesione alla prelazione «non era necessaria perché il trasferimento del fondo a favore dei Chiaraluce non dipendeva dalla volontà dei venditori» e sul punto non è stata elevata impugnazione.

Pertanto, l'assunto è infondato e l'infondatezza travolge l'intero motivo, rendendolo inaccoglibile.

In conclusione, il ricorso va rigettato. (*Omissis*)

(1) UN PUNTO FERMO IN MATERIA DI PRELAZIONE.

La Corte di cassazione, con la sentenza in esame, ritorna ad affrontare il problema dei rapporti tra le norme sulla prelazione agraria (l. 26 maggio 1965, n. 590) e quelle relative all'affitto di fondi rustici (l. 3 maggio 1982, n. 203) (1). In particolare, se l'art. 48 della legge n. 203/82 che ha ampliato la nozione di affittuario, ricomprendendovi tutti i componenti della famiglia coltivatrice, sia applicabile in materia di prelazione agraria ai rapporti in corso alla sua data di entrata in vigore.

Il citato articolo ha introdotto nell'ordinamento l'istituto della famiglia coltivatrice, distinguendola sia dalla famiglia c.d. civile sia dall'impresa familiare di cui all'art. 230-bis c.c. (2). Netta è la distinzione tra famiglia civile e famiglia coltivatrice: la prima ha il proprio fondamento nel matrimonio e non svolge la funzione economica propria della seconda. Più sfumata e controversa in dottrina è la distinzione tra la famiglia coltivatrice e l'impresa familiare di cui all'art. 230-bis c.c. Sinteticamente può affermarsi che i componenti dell'impresa codicistica, legati tra loro da rapporti di coniugio o di parentela, non

hanno un'immediata rilevanza esterna e l'impresa nei confronti dei terzi rimane pur sempre un'impresa individuale. L'art. 230-bis c.c. si limiterebbe a disciplinare i rapporti interni tra i familiari collaboratori. Diversamente, rientrano nel concetto di famiglia coltivatrice non solo le persone legate tra loro da rapporti di coniugio o parentela ma anche coloro che, di fatto, collaborano con la famiglia nella conduzione dei fondi, prestando la propria attività di lavoro agricolo in modo continuativo (3). Pertanto, l'elemento tipico è il lavoro agricolo esercitato in modo continuativo, collante per quell'organismo economico a base associativa, inquadrabile nella categoria delle piccole imprese agrarie (4).

La famiglia coltivatrice è, dunque, un'impresa collettiva equiparabile alla società semplice, come costantemente ribadito dalla giurisprudenza di legittimità (5).

Con l'entrata in vigore della legge n. 203/82, per il disposto dell'art. 53, tutti i componenti della famiglia coltivatrice sono subentrati, unitamente al concessionario, nel contratto agrario in essere con il proprietario concedente (6).

Questa novazione soggettiva, efficace per quanto concerne la titolarità e le responsabilità derivanti dal contratto agrario in corso, non è applicabile analogicamente per quanto concerne la titolarità del diritto di prelazione che, ex art. 8 legge 590/65, spetta all'affittuario coltivatore diretto del fondo posto in vendita.

In tal senso, la Corte di cassazione, fin dal 1986, ha previsto un limite all'applicazione ai rapporti in corso della norma di cui all'art. 48 legge n. 203/82 «ogniquale volta la sua applicazione comporterebbe una modificazione dei diritti già acquisiti in conformità alla disciplina precedente (7)».

La Corte, con la sentenza che si commenta, ribadisce questo orientamento oramai costante e fermo (8): legittimato ad esercitare il diritto di prelazione (e di riscatto), prima dell'entrata in vigore della legge sui contratti d'affitto, è solo l'originario concessionario del rapporto. I componenti della famiglia coltivatrice non hanno alcuna legittimazione ad esercitare la prelazione e vano è il richiamo all'art. 48 legge n. 203/82. Che si pervenga a questo risultato argomentando in forza dell'immodificabilità dei diritti già acquisiti o della non automatica novazione soggettiva dei contratti in corso, non ha importanza. Resta l'impossibilità per il componente dell'impresa familiare di esercitare il diritto di prelazione ove non sia espressamente concessionario del rapporto di affitto.

Quindi, la Corte individua una netta distinzione temporale: prima del 6 maggio 1982 (data di entrata in vigore della legge 203/82) il soggetto legittimato ad esercitare la prelazione (o il riscatto), stante la tassativa previsione dell'art. 8 legge n. 590/65, è solo l'affittuario parte del contratto d'affitto, dopo titolari del diritto di prelazione sono, non solo il concessionario del fondo, ma anche tutti i componenti della sua famiglia coltivatrice.

L'interpretazione giurisprudenziale, pur generando dubbi sulla sua ragionevolezza (9), può essere condivisa, tenendo in considerazione le diverse finalità delle due disposizioni legislative. La legge n. 203 del 1982

(1) Sui rapporti tra norme sulla prelazione e norme sull'affitto si veda: D'ADDEZIO, *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive*, in Atti del convegno di Pavia 17-19 settembre 1992, Milano, 1993; GERMANÒ, *Veramente non sono norme sull'affitto le norme sulla prelazione e sul riscatto dei fondi rustici affittati a coltivatore diretto?*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, II, 19; CIANCIO, *Prelazione e acquisto di fonti rustici*, Padova, 1978.

(2) CAMARDI, CORSARO, MACRÌ, TRIOLA, *La legislazione agraria*, Milano, 1998.

(3) Fatto che storicamente individua il membro della famiglia coltivatrice, seppur ritenuto non necessario dalla giurisprudenza, è la condivisione del tetto e della mensa, Cass. 24 febbraio 1983 n. 1434; Trib. S. Maria

Capua Vetere 4 giugno 1991, n. 652, in questa Riv., 1994, 182.

(4) Cass. 14 gennaio 1987, n. 200, in *Arch. civ.*, 1987, 259.

(5) Per tutte, Cass. 4 febbraio 1993, n. 1382, in questa Riv., 1993, 283.

(6) Cass. 11 maggio 1991, n. 5275, in GARBAGNATI, CANTÙ, NICOLINI, *I contratti agrari*, Milano, 1996, 408.

(7) Cass. 14 novembre 1986, n. 6702, in *Giust. civ.*, 1987, I, 570.

(8) Tra le altre Cass. 19 gennaio 1995, n. 594, in questa Riv., 1996, 67; 26 marzo 1990, n. 2424, in *Giur. agr. it.*, 1990, 680; 13 giugno 1987, n. 5201, in *Giur. agr. it.*, 1987, 670; *Foro it.*, 1987, 2361, con nota di BELLANTUONO, *Imprese coltivatrici e prelazione agraria*.

(9) La netta distinzione temporale finisce per disciplinare situazioni identiche, in modo completamente diverso.

detta una disciplina organica della genesi, dell'evoluzione, della durata e della cessazione dei rapporti di conduzione dei fondi rustici con la previsione di istituti a tutela del contraente socialmente debole e facendo emergere, sulla scia dell'art. 230-bis c.c., la figura dei collaboratori dell'affittuario; pur prevedendo disposizioni applicabili in mancanza di diversa pattuizione, lascia alle parti piena libertà contrattuale, seppur con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative. Di contro, la legge n. 590 del 1965 introduce una consistente limitazione al diritto di proprietà e alla libertà contrattuale, allo scopo di favorire la riunione nella stessa persona della qualità di proprietario e lavoratore della terra. Proprio perché limita diritti costituzionalmente garantiti la normativa non può essere applicata oltre i casi espressamente e tassativamente previsti.

Se questo è il punto preminente della sentenza in commento, un accenno meritano altri due passaggi della motivazione: i rapporti tra azione di prelazione e riscatto ed il pagamento del prezzo.

In ordine al primo passaggio, non affrontato dalla Corte perché coperto dal giudicato, brevemente può affermarsi che il riscatto non rappresenta un diritto avulso e autonomo dal diritto di prelazione, essendo i due diritti «complementari ed intimamente connessi sotto il profilo funzionale, tendenti ambedue a realizzare il medesimo scopo» (10), ma costituisce il rimedio predisposto dall'ordinamento per la violazione del diritto di prelazione. L'azione di prelazione è identificabile nel caso in cui l'avente diritto sia stato posto in grado di esercitare la prelazione ed abbia effettivamente manifestato la volontà di subentrare al terzo acquirente, ma il proprietario si sia rifiutato di addivenire alla stipulazione dell'atto pubblico. L'azione di riscatto è esercitabile nel momento in cui il proprietario, ignorando o eludendo l'altrui diritto di prelazione, abbia alienato a terzi il fondo.

In ordine al pagamento del prezzo (11), la Corte, condividendo la decisione dei giudici di merito, afferma che non vi è violazione del principio di buona fede nel comportamento del venditore che non collabora con l'avente diritto alla prelazione nella predisposizione dei documenti necessari per ottenere l'erogazione di un mutuo ove questi documenti siano accessibili a tutti. Viceversa vi sarebbe lesione del principio di buona fede nel caso in cui il venditore si rifiutasse di sottoscrivere documenti indispensabili per ottenere l'erogazione.

Se dalla comunicazione del prelazionante al venditore di voler esercitare il diritto, ottenendo a mutuo la somma necessaria, rimane sospeso, ex art. 8, settimo comma, legge n. 590/65, il termine di tre mesi per il versamento del prezzo, dalla decisione dell'istituto di credito di concessione o diniego del finanziamento riprende a decorrere il termine per il pagamento. Il prelazionante deve, pertanto, entro la residua parte dei tre mesi o comunque entro l'anno dalla sospensione, offrire il prezzo, pena l'automatica caducazione del contratto conclusosi con l'accettazione della proposta di alienazione senza necessità di domanda risolutoria (12).

Mauro Filippini

(10) Trib. Foggia 9 luglio 1986, in *Giur. agr. it.*, 1987, 487.

(11) Cass. 28 gennaio 1987, n. 804, in *Giur. agr. it.*, 1988, 56.

(12) Cass. 25 luglio 1989, n. 3499, in *Giur. agr. it.*, 1990, 31; Cass. Sez. Un., 12 febbraio 1988, 1508, *ivi*, 1988, 89, con nota di SERAFINI, *Accettazione condizionata della denuncia e mancato pagamento del prezzo nel termine stabilito*; in *Giust. civ.*, 1988, 1175, con nota di TRIOLO, *In tema di esercizio del diritto di prelazione nella vendita di fondo rustico*; in *Riv. dir. agr.*, 1990, 38, con nota di MANSERVISI.

Cass. Sez. III Pen. - 10-2-1999, n. 1666 - Papadia, pres.; Di Nubila, est.; P.M., (conf.) - Bolognini e altro. (*Annulla con rinvio, Pret. Brescia 25 novembre 1997*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Acque provenienti dal lavaggio dei pavimenti di un complesso industriale sui quali è riscontrabile la presenza delle sostanze inquinanti tipiche della lavorazione effettuata - Assimilazione alle acque provenienti da un complesso di civile abitazione - Esclusione - Sussistenza del reato. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21, commi 1, 3 e 4)

Le acque provenienti dal lavaggio dei pavimenti di un complesso industriale sui quali è riscontrabile la presenza delle sostanze inquinanti tipiche della lavorazione effettuata non possono essere assimilate alle acque provenienti da un complesso di civile abitazione, ma debbono considerarsi a tutti gli effetti acque reflue da un complesso produttivo, con la conseguente sussistenza dei reati di cui all'art. 21, commi 1, 3 e 4 della l. 10 maggio 1976, n. 319 (1).

(Omissis). - 3. - Il ricorso è fondato. La fattispecie in esame trova un precedente specifico nella sentenza di questa Corte 31 maggio 1995, n. 6382: «In tema di tutela delle acque dall'inquinamento, l'art. 1 della legge n. 319/76 comprende nella nozione di scarico qualsiasi versamento dei reflui, a prescindere dagli scopi perseguiti, dalle modalità e dalla frequenza con le quali venga effettuato poiché quello che conta è il risultato, che consiste nell'attivazione di uno svernamento di reflui al suolo e nelle acque superficiali, sotterranee, interne e marine: fattispecie relativa a rigetto di ricorso avverso sentenza di condanna, col quale si era inteso escludere che l'attività di lavaggio, con acqua composta di reflui non depurati, delle strade e dei piazzali interni dello stabilimento, volta alla eliminazione delle polveri di metalli pesanti, integrasse gli estremi dello scarico non autorizzato dei reflui al suolo e nel mare».

5. - Nello stesso senso, si veda Cass. 15 novembre 1985, n. 10048, che ha ritenuto scarico da insediamento non abitativo quello contenente reflui da lavaggio delle mani e delle scarpe degli operai, con residui di verniciatura e costruzioni meccaniche, aventi caratteristiche identiche a quelli dell'insediamento produttivo.

6. - Si veda ancora Cass. 10 ottobre 1984, n. 8401, per cui sono da considerare rifiuti liquidi industriali - e non civili - quelli provenienti da lavaggio di motori di automezzi e di carrelli elevatori, parti meccaniche contenenti olio, grassi e materiali sedimentabili.

7. - Nella fattispecie, i prevenuti sono chiamati a rispondere dello sversamento in un torrente di acque di lavaggio dei pavimenti di un complesso industriale, pavimenti sui quali è riscontrabile la presenza delle sostanze inquinanti tipiche della lavorazione effettuata: materiali in sospensione, materiali sedimentabili, COD, ph, ferro, rame e zinco. Appare evidente che le acque di scarico considerate non possono essere assimilate a quelle provenienti da un complesso di civile abitazione, ma debbono considerarsi a tutti gli effetti acque reflue da un complesso produttivo, a nulla rilevando che i materiali inquinanti, prima di essere dilavati con acque, siano rimasti depositati sui pavimenti dell'azienda.

8. - Il procedimento, trattandosi di reato punito con pena alternativa, va quindi rimesso alla Pretura di Brescia per nuovo esame della fattispecie, fermo restando il principio di diritto sopra enunciato. (Omissis)

(1) SCARICO DA INSEDIAMENTO PRODUTTIVO E SCARICO DI ACQUE REFLUE INDUSTRIALI. NOTE IN MARGINE ALLA SUCCESSIONE DI LEGGI SULLA TUTELA DELLE ACQUE DALL'INQUINAMENTO.

Ancora una volta la Suprema Corte è tornata ad affrontare la questione ambientale in materia di tutela delle acque dall'inquinamento con una sentenza che, richiamando completamente la regolamentazione dettata dalla ora abrogata l. 10 maggio 1976, n. 319, c.d. legge Merli (1), si colloca in un

(1) L. 10 maggio 1976, n. 319, pubblicata in *G.U.* 29 maggio 1976, n. 141, ora abrogata dall'art. 63, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; cfr. nota 13.

solco già segnato dai suoi non pochi precedenti conformi.

La *ratio* posta a base di tale previgente normativa risiedeva, ai sensi del suo art. 1, nella disciplina degli scarichi «di qualsiasi tipo» in tutte le acque, in fognature, sul suolo e nel sottosuolo al fine di ridurre il loro negativo impatto sull'ambiente. In questa ottica veniva, quindi, stabilito che gli scarichi industriali dovessero adeguarsi ai previsti e alquanto rigidi valori espressi nelle tabelle allegate a tale legge, previa autorizzazione allo scarico stesso, rilasciata dall'ente locale competente al controllo (art. 9, comma 8).

Nel caso in esame, agli imputati sono stati contestati i reati contravvenzionali di cui all'art. 1, comma 1, in quanto avevano effettuato lo scarico di sostanze reflue in assenza di autorizzazione, ed all'art. 21, commi 3 e 4, per superamento dei limiti di accettabilità previsti dalla tabella A allegata alla l. 10 maggio 1976, n. 319.

All'esito del giudizio di primo grado, la condotta contestata non era più considerata penalmente rilevante, sulla scorta della premessa che lo scarico *de quo* derivava esclusivamente dalla pulizia dei pavimenti di un complesso produttivo e, perciò stesso, del tutto assimilabile ad uno scarico civile; un siffatto comportamento doveva, quindi, considerarsi non più sussumibile sotto il rigore della legge penale ai sensi del disposto dell'ultimo comma del già citato art. 21, come aggiunto dall'art. 6, d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito in l. 17 maggio 1995, n. 172, bensì censurabile come illecito amministrativo (2).

Avverso tale pronuncia di merito proponeva ricorso il procuratore generale, il quale sosteneva che gli sversamenti di cui trattasi dovevano essere in tutto considerati acque reflue di un complesso produttivo, tesi sostanzialmente accolta dalla Suprema Corte nella sentenza in rassegna.

Al fine di comprendere gli esatti termini della questione sollevata dalla Procura Generale presso la Corte d'appello bresciana è utile sottolineare che per la Cassazione nella nozione di «scarico» ricade ogni sversamento o deposizione di rifiuti, liquidi o solidi, indipendentemente dal modo, più o meno episodico, con il quale avviene e del luogo in cui venga effettuato, che comprende anche il suolo ed il sottosuolo (3).

Per espressa previsione legislativa sono stabiliti i parametri entro i quali poter attuare l'inquinamento. Per l'impianto industriale che sversa in acque superficiali (4), l'elemento inquinante deve essere regolamentato dalla pre-

via autorizzazione e dal rispetto dei limiti tabellari previsti dalla menzionata normativa. Dunque, è da notare che non è proibito l'inquinamento *tout court*, anzi è implicitamente autorizzato; infatti, ora come allora, il sistema normativo non sanziona come illecito lo scarico delle acque reflue in quanto tale (5).

Di vero, l'ordinamento interviene con la comminazione della sanzione penale di cui all'art. 21, comma 3, l. 10 maggio 1976, n. 319, solo quando siano superati alcuni limiti di accettabilità, sicché, *de facto*, è considerato legittimo l'inquinamento che non superi i limiti stessi (6). Per converso, si chiede al soggetto interessato di adottare tutte le misure di prevenzione necessarie, onde evitare l'evento grave dell'inquinamento oltre i limiti tabellari.

Tale impianto normativo è volto a fornire adeguata tutela ai beni giuridici fondamentali della salute e dell'ambiente, costituzionalmente rilevanti perché significativi rispetto ai parametri di «utilità sociale» e «dignità umana» ai quali il disposto dell'art. 41 Cost. subordina la libera attività economica (7). Dunque, il fenomeno dell'inquinamento in sé considerato lede beni di rilevanza costituzionale, ma le relative condotte assumono rilevanza penale allorché vengono superate determinate soglie fissate dal legislatore in riferimento a parametri di carattere tecnico (8).

Pare, comunque, indispensabile far osservare che la contravvenzione di cui all'art. 21, comma 1 si atteggia come reato permanente (9), mentre i reati descritti all'art. 21, commi 3 e 4 appaiono come reati istantanei a effetti permanenti, rispetto alla configurazione eventualmente permanente propugnata da buona parte della dottrina (10).

È innegabile che nelle fattispecie di cui all'art. 21, commi 3 e 4 l'offesa al bene giuridico si protrae nel tempo, ma non per effetto della persistente condotta del soggetto. Questa può infatti cessare subito dopo il suo inizio, ed il reato rimarrebbe perfetto essendosi consumato istantaneamente (*uno actu perficitur*), anche se il danno da esso prodotto si protrae nel tempo (11). A sostenere tale tesi più che mai si ataglia la fattispecie in esame, in cui gli sversamenti dei reflui effettuati oltre i limiti sono occasionali, ma l'offesa al bene giuridicamente tutelato perdura.

Diversa natura assume invece il reato di sversamento di reflui in difetto di autorizzazione, ai sensi del citato art. 21, comma 1. In tal caso, la natura del reato è permanente, per-

(2) Ampia è la casistica interpretativa della portata depenalizzatrice del d.l. 17 maggio 1995, n. 79, conv. in l. 17 maggio 1995, n. 172. A tal proposito cfr. COSENTINO M.G., *Sulle innovazioni recate dalla l. 172/95 in materia di scarichi delle acque*, nota a Cass. 11 luglio 1995, n. 7706, Battilana, in questa Riv., 1996, 185.

(3) Cass. 16 maggio 1997, n. 4553, Camera, in questa Riv., 1998, 571 (s.m.); Cass. 17 maggio 1995, n. 5589, Magneschi, in questa Riv., 1997, 403 con nota di BATTISTINI S., *Sulla natura del reato di scarico oltre i limiti tabellari*; Cass. 3 giugno 1994, n. 6594, Cherubini, in *Cons. Stato*, 1995, II, 85.

(4) Ampia è la diatriba giurisprudenziale riguardo alla configurabilità del reato previsto all'art. 21 nel caso di sversamento di reflui di impianto produttivo in fognatura senza autorizzazione. Per la non configurabilità del reato vedi, fra le altre, Cass. 8 aprile 1998, n. 5014, Sciotto, in questa Riv., 1999, 177; Cass. 17 novembre 1998, n. 11915, Galasso, in questa Riv., 1999, 50. Per l'opinione opposta vedi Cass. 2 dicembre 1997, n. 11043, Campanelli, in *Riv. pen.*, 1998, 35; Cass. 5 marzo 1998, n. 2845, Biondi, in questa Riv., 1998, 507.

(5) Ora il rifiuto liquido, come allora lo scarico indiretto (quello in cui è interrotto il collegamento fra fonte di riversamento e corpo recettore, Cass. 3 agosto 1999, n. 2358, Belcari, in *Riv. pen.*, 1999, 725) sarebbe stato soggetto al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il c.d. decreto Ronchi, il quale, invece, proibisce l'inquinamento da rifiuti, ancorché minimo e marginale (da ricordare la vecchia polemica sul mozzicone di sigaretta che dava luogo alla sanzione).

(6) Cass. 3 aprile 1995, n. 3454, Modena, in *Cons. Stato*, II, 1996, 265.

(7) A tal proposito pare imprescindibile accennare alla c.d. «amministrativizzazione del diritto penale». Quello che succede è che l'ordinamento ammette una certa quantità di inquinamento, fissando margini entro i quali contenere le emissioni inquinanti, dunque nocive, seppure autorizzate. «Un problema costante nella dottrina penalistica è l'individuazione di un criterio di legittimazione della pericolosità connaturata al traffico economico. Del resto la considerazione del rischio lecito è cardine essenziale delle

più recenti teorie sull'imputazione oggettiva dell'evento». Cfr. RIONATO S., *Cenni sulla liceità del rischio con riferimento ai reati economici colposi contro la salute pubblica*, in *Studi sulla colpevolezza*, a cura di Mazza L., Torino, 1990. Sullo stesso tema PATRONO P., *Inquinamento industriale e tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1980 e anche MARINI G., *Incolunità pubblica (delitti contro la)*, in *Nov. dig. it.*, App., IV, 1983, 153.

(8) Cass. 24 gennaio 1995, n. 771, Rinaldi, in *Cons. Stato*, 1995, II, 1784.

(9) Confronta la giurisprudenza costante della Suprema Corte, fra cui: Cass. 3 giugno 1995, n. 6488, Simontini, in questa Riv., 1996, 276; Cass. 15 marzo 1994, n. 3112, Belloni, in questa Riv., 1996, 785; Cass. 9 giugno 1986, in *Mass. dec. pen.*, 1986, 517.

(10) Recentemente a tal proposito, le valide note di NAPOLILLO E., *Rilevanza penale e mancanza di autorizzazione nella legge Merli*, nota a Cass. 12 marzo 1999, n. 3270, in questa Riv., 2000, 48.

(11) La validità della distinzione dogmatica fra reato permanente e reato istantaneo è indiscussa. Nel reato istantaneo l'evento si produce in un solo istante a prescindere dal perdurare o meno nel tempo della condotta del soggetto (omicidio). Nel reato permanente la consumazione del reato e, con essa, l'evento perdurano nel tempo. Accogliendo il pensiero della dottrina dominante, il protrarsi nel tempo del reato permanente deve essere attribuibile alla condotta volontaria del soggetto il quale, quindi, può porre fine in ogni momento alla sua condotta e, di conseguenza, al reato (sequestro di persona) ed ai suoi effetti.

Si discute in dottrina proprio riguardo agli effetti stessi del reato permanente, nel senso che, qualora il soggetto, ponendo fine alla sua condotta, non sia in grado di porre fine agli effetti del reato (come nella bigamia, ma anche nella fattispecie in esame disciplinata dall'art. 21, commi 3 e 4 della legge Merli), debba parlarsi pur sempre di reato permanente o di altra categoria dogmatica quale quella di reato istantaneo ad effetti permanenti, non potendosi in alcun caso parlare di reato istantaneo proprio perché in tali casi l'evento non si produce mai in un solo e unico momento.

ché il soggetto può porre fine alla propria condotta antiguidica nel momento in cui si procura l'autorizzazione o cessa lo scarico (12).

La permanenza o l'istantaneità del citato reato rileva, quindi, per stabilire il *tempus commissi delicti* e, di conseguenza, per incidere concretamente sull'istituto della successione delle leggi penali nel tempo ai sensi dell'art. 2 c.p.

Questo perché il giudice *a quo*, nel caso di specie, si ritroverà ad affrontare la stessa questione alla luce della nuova normativa introdotta con il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, entrato in vigore dal 13 giugno 1999 (13), il quale espressamente abroga la legge Merli e gran parte della disciplina ad essa collegata, fra cui, in modo ridondante, il d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito in l. 17 maggio 1995, n. 172, con effetto depenalizzante, come già detto, nei confronti della condotta di chi «apre o comunque effettua scarichi nelle acque indicate nell'art. 1, l. 10 maggio 1976, n. 319». Tale espressa abrogazione non lascia dubbi sulla volontà politica del decreto legislativo di voler fare *tabula rasa* del «vecchio» e di introdurre una disciplina innovativa rispetto al passato (14). Non pochi problemi deriveranno, però, dalla necessità di individuare, ai sensi dell'art. 2 c.p., la normativa di favore da applicare alla fattispecie in esame, in osservanza del principio generale di diritto consacrato nel *favor rei*, secondo cui la legge successiva si applica a fatti commessi anche prima della sua entrata in vigore, quando più favorevole.

È vero che il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, a differenza della previgente normativa, è finalizzato alla tutela della qualità del corpo idrico recettore, mediante la considerazione di tutti gli elementi che ne determinano la qualità finale; e, per raggiungere siffatto risultato, deve muoversi dalla constatazione che non basta che il singolo scarico sia «in regola» con i valori di concentrazione delle sostanze inquinanti. È, altresì, vero che è stata abbandonata la tradizionale distinzione tra scarichi da insediamenti produttivi e scarichi da insediamenti civili, sostituita con quella di scarichi di acque reflue industriali e scarichi di acque reflue domestiche, e, parallelamente a ciò, i reati previsti ex art. 59, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, riguardano espressamente gli scarichi di «acque reflue industriali», passandosi, così, rispetto alla previgente normativa, da una distinzione per tipi di insediamento ad una più efficace distinzione per tipi di acque di scarico. E si sono, infine, differenziati gli scarichi in relazione al luogo di immissione: acque superficiali, suolo, sottosuolo e reti fognarie. Ma è altresì vero che il nuovo impianto normativo si insinua inevitabilmente in un solco già percorso dalla previgente disciplina, tanto che, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del decreto legislativo citato, gli scarichi di acque reflue industriali in acque superficiali devono rispettare prefissati valori limite, e che, ai sensi dell'art. 45, comma 1, tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati.

Dunque, ribadita la liceità dello scarico anche di reflui industriali nelle acque superficiali, purché a determinate condizioni, sia per i limiti tabellari da rispettare, che per l'autorizzazione, l'inottemperanza delle quali aveva sorretto i capi di accusa addebitati ai resistenti, non si hanno novità di rilievo da segnalare rispetto a quanto già previsto dalla abrogata legge Merli e dai decreti attuativi della normativa comunitaria.

Premesso ciò, risulta evidente che, in aderenza ai principi interpretativi fissati dall'art. 2 c.p., la determinazione che il giudice *a quo* dovrà fare riguardo al carattere più o meno di *lex mitior* della nuova normativa, non potendo vertere su peculiarità, incisivi cambiamenti oggettivi del nuovo precetto, dovrà investire l'analisi complessiva del fatto concreto, per individuare la specie ed entità della pena specifica potenzialmente applicabile, richiamandosi l'una e l'altra previsione normativa che si pongono in successione (15).

A differenza del previgente sistema sanzionatorio, sostanzialmente riconducibile alla legge Merli e alle sue successive modificazioni, quasi completamente imperniato sulla presenza di sanzioni penali, per lo meno fino alla già citata depenalizzazione effettuata dal d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito in l. 17 maggio 1995, n. 172, il nuovo sistema introdotto dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, si presenta più bilanciato. Il titolo V, riservato alle sanzioni, prevede un capo dedicato alle «Sanzioni amministrative e danno ambientale» e un altro dedicato alle «Sanzioni penali». Ma anche con la nuova disciplina il legislatore ha mantenuto, riguardo alle sanzioni, la distinzione fra acque reflue industriali e reflue in genere (distinzione che richiama quella delineata dall'art. 21 della legge Merli, fra scarichi di insediamenti civili e produttivi).

Lo scarico di insediamento produttivo senza autorizzazione era sottoposto, dall'art. 21, comma 1 della legge Merli, alla sanzione dell'arresto da due mesi a due anni o all'ammenda da 500 mila a 10 milioni di lire. Il parallelo scarico di acque reflue industriali in mancanza di autorizzazione è soggetto, da parte dell'art. 59, comma 1, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, alla medesima pena detentiva alternativamente all'ammenda da 2 a 15 milioni di lire.

Per lo scarico proveniente da insediamento produttivo con superamento dei limiti tabellari previsti, era comminata la sanzione dell'arresto fino a un anno o dell'ammenda da 15 a 150 milioni di lire, e, per il superamento dei limiti previsti per particolari sostanze tossiche, era comminata la sanzione dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da 25 a 250 milioni di lire, ai sensi dell'art. 21, commi 3 e 4 della legge Merli.

La stessa condotta, che nella vigente normativa va rubricata come scarico di acque reflue industriali, o immissione occasionale, che superi i valori limite fissati nelle tabelle allegate, è sanzionata con l'arresto fino a due anni unitamente all'ammenda da 5 a 50 milioni di lire, mentre per particolari sostanze tossiche, l'ammenda spazia da 10 milioni a 200 milioni di lire, unitamente alla pena detentiva dell'arresto da sei mesi a tre anni, ai sensi dell'art. 59, comma 5 del decreto citato.

Ai fini dell'individuazione della *lex mitior*, è significativo notare che la pena alternativa è sostituita dalla pena congiunta, in modo da escludere l'ammissibilità dell'estinzione del reato tramite la procedura di oblazione prevista dall'art. 162 *bis* c.p.

Per inquadrare la fattispecie concreta in esame, che, si ricorda, tratta di acque provenienti dal lavaggio di pavimenti, bisogna intanto tener conto che nel nuovo impianto normativo le «immissioni occasionali» sono parificate allo scarico vero e proprio. È necessario verificare, quindi, se l'ipotesi di specie si riferisca a tipologie di scarico non continuo, ma pur sempre riferito ad acque reflue industriali, ovvero a qualunque immis-

(12) Sulla distinzione fra reati permanenti e reati istantanei riguardo alle fattispecie in esame si rinvia alle chiare note di MAST A., *La rilevanza penale del refluo abusivo*, nota a Cass. 17 giugno 1998, n. 7221, Daniele, in questa Riv., 1999, 437, il quale sottolinea che la distinzione in categorie logiche «ha un senso se, nel distinguere, aiuta a definire ed identificare, cioè se è predicativa, non se si pone semplicemente come apposizione, in via esemplificativa o chiarificatrice».

(13) D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, pubblicato in *G.U.* 29 maggio 1999, n. 124.

(14) Sul punto, per un approfondito esame tecnico e giuridico della nuova normativa, si rinvia a FICCO P.-RIFICI R.-SANTOLOCI M., *La nuova tutela delle acque*, Milano, 1999.

(15) Sui profili di diritto intertemporale sorti in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 si rinvia a NICOLUCCI S., *La nuova normativa in materia di inquinamento idrico: lo scarico con superamento dei limiti tabellari fra presente e passato*, nota a Cass. 30 luglio 1999, n. 9739, Zambelli, in questa Riv., 2000, 121.

sione occasionale che superi i limiti indicati, ancorché normalmente riconducibile a un tipo di scarico di acque diverse da quelle industriali. Sul punto sembra doversi optare per quest'ultima soluzione, attribuendo all'espressione «ovvero da una immissione occasionale» il significato di qualunque tipo di acque derivanti dal ciclo produttivo, aventi caratteristiche tipiche di quelle dei reflui industriali e, quindi, anche se provenienti dal lavaggio di aree esterne, come nel caso in esame (16).

Pertanto, è possibile sostenere che, anche ai fini della previgente normativa, appare del tutto irrilevante che alle acque utilizzate nel ciclo produttivo siano mescolate anche quelle di altra natura, ma ricollegabili all'esercizio dell'impianto, perché solo quelle non riconducibili, neppure occasionalmente, a tale attività sono estranee al concetto di scarico. Ne consegue che in esso, tecnicamente, rientrano anche le acque dei servizi igienici dell'insediamento produttivo, che siano convogliate con quelle della produzione in un unico recapito. Per giurisprudenza costante della Cassazione, a nulla vale sostenere l'assimilabilità delle acque non inerenti al ciclo produttivo dell'insediamento industriale alle acque dell'insediamento civile. La Suprema Corte colse in pieno la *ratio legis* della allora vigente normativa (che si perpetua *tout court* anche nella nuova), quando ribadisce che l'assimilabilità può essere dedotta solo dai risultati delle analisi, ed in assenza di queste, da nozioni di comune esperienza circa le caratteristiche degli scarichi e delle componenti chimico-fisiche dei reflui (17).

Va segnalato, comunque, che il trattamento delle «acque di prima pioggia o di lavaggio delle aree esterne», secondo quanto adesso espressamente previsto dall'art. 39, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, può venir disciplinato dalle regioni, qualora vi sia rischio di deposizione di sostanze pericolose.

A tal proposito occorre considerare che sono sottoponibili al rigore della legge penale anche i reflui non industriali. Si è osservato che il legislatore, con la nuova disciplina sanzionatoria, ha mutato approccio rispetto alla legge Merli, adottando una classificazione degli scarichi non più basata sulla tipologia del soggetto che li effettua, ma fondata sul tipo di acqua reflua immessa. Se questa è l'ottica, non vi sarebbe ragione di ritenere che uno scarico di acque che superi i limiti indicati, ancorché proveniente da un insediamento non industriale, non debba essere considerato passibile di sanzione (18).

Gianluca Bocci

(16) Cass. 30 maggio 1984, n. 10048, in *Riv. pen.*, 1985, 717; Cass. 8 giugno 1984, n. 8401, in *Riv. pen.*, 1985, 570; Cass. 31 maggio 1995, n. 6382, Mansi, in questa *Riv.*, 1997, 76.

(17) Cass. 20 febbraio 1998, n. 2148, Peli, in questa *Riv.*, 1998, 638 e, in senso conforme, Cass. 8 ottobre 1986, in *Mass. dec. pen.*, 1986, 174.378.

(18) Sul punto vedi le valide note di FORLENZA O., *Pene pecuniarie: la mano pesante del legislatore*, in Dossier mensile di *Guida al diritto*, maggio 1999.

*

Cass. Sez. III Pen. - 11-10-1999, n. 11542 - Tridico, pres.; Fiale, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Conti, ric. (*Annulla con rinvio Pret. Forlì 16 settembre 1998*)

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico non autorizzato, con superamento di limiti tabellari, proveniente da allevamento di animali - Configurabilità del reato dopo la sopravvenienza del d.lgs. n. 152 del 1999 - Sussistenza - Condizioni. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Lo scarico non autorizzato di liquami provenienti da un allevamento di animali (nella specie suini) ed il superamento dei limiti tabellari in tanto possono costituire reato, anche ai sensi del sopravvenuto d.lgs. n. 152 del 1999, in quanto risulti accertato che i suddetti liquami non siano assimilabili alle acque reflue domestiche. Detta assimilazione sussiste, ex art. 28, comma 7, lett. b) del citato

d.lgs. n. 152 del 1999, quando trattasi di liquami provenienti da imprese dedite all'allevamento del bestiame le quali dispongano di «almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento al netto delle perdite di stoccaggio e di distribuzione» (1).

(*Omissis*). - FATTO. - Con sentenza 16 settembre 1998 il Pretore di Forlì affermava la penale responsabilità di Conti Carlo e Barchi Giovanni in ordine al reato di cui:

- all'art. 21, primo e terzo comma, legge n. 319/1976 (per avere - il primo quale legale rappresentante della snc «Azienda agraria Selbagnone di Conti Carlo & C.», svolgente attività di allevamento di suini, ed il secondo quale addetto all'allevamento - effettuato scarichi dei reflui prodotti dall'attività in questione in un fosso di scolo confluyente nel rio Ausa Nuova, senza avere richiesto la prescritta autorizzazione e con superamento dei limiti fissati dalla tabella A, allegata alla legge, in relazione ai parametri espressi in BOD5, COD, fosfato ed ammoniaca. Accertato in Bertinoro, il 6 luglio 1995) e, riconosciute circostanze attenuanti generiche, unificati i reati nel vincolo della continuazione *ex art.* 81 cpv. c.p., condannava il Conti alla pena principale di lire 13.000.000 di ammenda ed il Barchi a quella di lire 10.500.000 di ammenda, nonché entrambi alla pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per un anno, concedendo agli stessi i doppi benefici di legge.

Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso gli imputati, i quali hanno eccepito:

a) violazione dell'art. 511 c.p.p., per la mancata indicazione degli atti contenuti nel fascicolo del dibattimento utilizzati per la decisione;

b) mancanza di motivazione in ordine alla valutazione dell'impresa agricola in oggetto quale insediamento produttivo e non invece equiparato agli insediamenti civili;

c) manifesta illogicità della motivazione quanto alla ravvisata sussistenza di uno scarico ed alla valutazione del superamento dei limiti tabellari.

DIRITTO. - Gli ultimi due motivi di ricorso sono fondati e meritano accoglimento nei limiti di seguito specificati.

1. - La vicenda in esame risulta caratterizzata dai seguenti elementi di fatto:

- l'accertamento è scaturito dal rilevamento di una colorazione anomala del rio Ausa Nuova, a valle del punto di immissione di un fosso di scolo corrente lungo una strada comunale;

- le operatrici del Servizio di igiene pubblica che sono intervenute hanno verificato il collegamento di tale fosso di scolo con il fondo di pertinenza dell'azienda agraria «Selbagnone»;

- detta azienda è in possesso di autorizzazione allo spandimento sui terreni dei liquami prodotti dall'allevamento dei suini, che viene effettuato previo stoccaggio in appositi «lagoni»;

- lo sversamento che aveva determinato l'anomala colorazione del corso d'acqua superficiale proveniva dal «lagone» di stoccaggio più basso, a valle del quale venne constatato che il terreno era ancora umido;

- è stata dichiarata la nullità dell'analisi eseguita sui campioni prelevati in sede di accertamento, per non essere stato dato avviso agli indagati del luogo e dell'ora di effettuazione della stessa.

2. - Tanto premesso, quanto al reato di scarico di reflui non autorizzato, deve porsi in rilievo che:

a) nella vigenza della l. 10 maggio 1976, n. 319 - tenuto conto che, in seguito dell'entrata in vigore del d.l. 17 marzo 1995, n. 79, conv. nella l. 17 maggio 1995, n. 172, l'apertura o la effettuazione di scarichi civili sul suolo o nel sottosuolo senza la prescritta autorizzazione non costituiva più reato e che, in forza di quanto stabilito dall'ultimo comma dell'art. 1 *quater* del d.l. 10 agosto 1976, n. 544 conv. con modificazioni nella l. 8 ottobre 1976, n. 690, le imprese agricole di cui all'art. 2135 c.c. erano considerate insediamenti civili - la giurisprudenza di questa Corte Suprema risulta costantemente orientata nel senso che l'allevamento di bestiame non costituisce espressione dell'impresa agricola (legislativamente considerata insediamento civile) ma rientra nella nozione di insediamento produttivo quando nel rapporto terra-animali, con riferimento alla previsione dell'art. 2135, secondo comma, c.c., non sia la prima ad avere ruolo e funzione preponderanti.

Affinché si abbia impresa agricola (e conseguentemente insediamento civile) è stata ritenuta essenziale dunque la «connessione funzionale dell'allevamento con la coltivazione della terra» e, tra i

criteri di individuazione di tale connessione si è fatto riferimento a quelli (del rapporto tra spazio disponibile e numero dei capi di bestiame; della proporzione tra il terreno coltivato ed il peso vivo degli animali allevati; della destinazione all'allevamento dei due terzi del prodotto strettamente agricolo del fondo) indicati dalla delibera 8 maggio 1980 del Comitato interministeriale di cui all'art. 3 della medesima legge n. 319/1976.

È stato altresì affermato che tali criteri costituiscono comunque, parametri non esclusivi di riferimento, rimanendo fondamentale – per determinare la natura agricola dell'allevamento di bestiame – la prevalenza dell'attività di coltivazione della terra e la complementarietà ad essa funzionale dell'allevamento (che non deve rappresentare, in sostanza, l'attività principale);

b) il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (che ha espressamente abrogato le leggi n. 319/1976, n. 690/1976, e n. 172/1995) ha sostituito la distinzione tra insediamenti produttivi e civili (che presupponeva una diversa qualità delle acque di scarico in relazione alla provenienza) con quella tra:

– «acque reflue industriali», nozione ricomprendente «qualsiasi tipo di scarico di acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali e industriali, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento»;

– ed «acque reflue domestiche o di reti fognarie» (per le quali è stata esclusa la sanzione penale in mancanza dell'autorizzazione), intendendosi per «acque reflue domestiche» quelle «provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche» e per «reti fognarie» ogni «sistema di condotta per la raccolta ed il coinvolgimento delle acque reflue urbane».

Si è passati, dunque, dalla precedente distinzione di disciplina per tipi di insediamento ad una distinzione per tipi di acque di scarico.

Quanto alle imprese agricole, si è mantenuta la precedente equiparazione ed il settimo comma dell'art. 28 del d.lgs. n. 152/1999 – fatto salvo quanto previsto dal successivo art. 38 (in materia di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento zootecnico) e dalle diverse normative regionali – assimilata alle «acque reflue domestiche» quelle provenienti da «imprese dedite all'allevamento di bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento al netto delle perdite di stoccaggio e distribuzione» (lett. b).

Nella fattispecie in esame il pretore ha omesso del tutto di verificare se l'allevamento di bestiame in oggetto dovesse qualificarsi come «impresa agricola» ovvero come «insediamento produttivo» e tale carenza assoluta di motivazione comporta l'annullamento della sentenza impugnata, dovendosi demandare l'indagine omessa al giudice del rinvio, il quale dovrà svolgerla anche alla stregua della normativa introdotta dal d.lgs. n. 152 del 1999, nel caso in cui la stessa risulti più favorevole agli imputati.

3. - Il vizio assoluto di motivazione dianzi evidenziato riverbera i suoi effetti anche sulla fattispecie di reato concernente il superamento dei limiti tabellari, poiché la sanzione penale prevista dal terzo comma dell'art. 21 della legge n. 319/1976 riguarda gli scarichi di «insediamenti produttivi».

In base ai principi della successione delle leggi penali nel tempo (art. 2 c.p.), non vi è spazio per l'applicazione della disciplina posta dal d.lgs. n. 152/1999, che oggettivamente appare meno favorevole agli imputati, sia per il più grave regime sanzionatorio sia in quanto estende la rilevanza penale non soltanto allo scarico di «acque reflue industriali» ma anche a qualunque «immissione occasionale» che superi i valori-limite stabiliti nell'Allegato 5.

La sussistenza del reato in esame – essendo stata dichiarata la nullità delle analisi eseguite – è stata ravvisata, inoltre, affermandosi che deve ritenersi «pacifico» che i liquami provenienti da un allevamento di suini «superano abbondantemente» i limiti della tabella A) allegata alla legge n. 319/1976.

Un'affermazione di effettivo superamento dei valori-limite tabellari – qualora il giudice di rinvio qualifichi come «insediamento produttivo» l'allevamento di suini in esame e come «acque reflue industriali» quelle di scarico – dovrà correlarsi invece, in un corretto procedimento formativo del libero convincimento, ad un più congruo esame delle specifiche caratteristiche inquinanti peculiari all'impianto, nonché dell'episodio di sversamento valutato nelle sue modalità concrete e delle componenti chimiche e fisiche confluenti nel refluo, secondo le emergenze di un'accurata istruttoria dibattimentale finalizzata allo scopo.

4. - Sulla base di tutte le considerazioni dianzi svolte si impone l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata, restando assorbito il motivo di ricorso relativo all'eccepita violazione dell'art. 511 c.p.p. (*Omissis*)

(1) LO SCARICO DI LIQUAMI DA INSEDIAMENTO PRODUTTIVO: RIFLESSIONI SULLA DIFFERENTE NOZIONE DI IMMISIONE OCCASIONALE, RIFIUTI ALLO STATO LIQUIDO ED UTILIZZAZIONE AGRONOMICA.

La Suprema Corte inquadra, sotto il profilo sanzionatorio, la fattispecie dello scarico non autorizzato di liquami, provenienti da un allevamento di bestiame qualificabile come insediamento produttivo, ai sensi della legge Merli e coincidente con lo scarico di acque reflue industriali, ai sensi della nuova disciplina in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, introdotta dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (1) mancando nel caso di specie, il requisito del collegamento funzionale dell'allevamento con la terra.

La Corte, nell'esaminare il caso di specie, si pone il problema se è possibile applicare quanto previsto, in merito, dal d.lgs. n. 152/99 *cit.*, entrato in vigore il 13 giugno 1999, per verificare se il reato in oggetto, già perseguibile in osservanza della legge Merli, sia stato conservato e a quali condizioni, concludendo che, per i principi della successione delle leggi penali nel tempo, tale disciplina non è applicabile, apparendo «meno favorevole agli imputati sia per il più grave regime sanzionatorio, sia in quanto estende la rilevanza penale non soltanto allo scarico di *acque reflue industriali*, ma anche a qualunque *immissione occasionale* che superi i valori-limite stabiliti dall'allegato 5».

Infatti, sebbene l'art. 63 del d.lgs. *cit.*, abbia stabilito l'abrogazione della l. 10 maggio 1976, n. 319, le norme transitorie e finali contenute nell'art. 62 del d.lgs. *cit.*, assicurano, almeno in parte, una certa continuità tra il precedente regime giuridico e quello nuovo, come si evidenzia ai commi 8, 9, 10, 11 e 12 (2), art. *cit.*

In particolare, il comma 8 stabilisce che «le norme regolamentari e tecniche, emanate ai sensi delle disposizioni abrogate con l'art. 63, restano in vigore, ove compatibili, con gli allegati del d.lgs. 152/99 *cit.* e fino all'adozione di norme specifiche in materia».

Permane, dunque, l'efficacia sia delle norme regolamentari, come quelle, ad es., relative ai profili formali autorizzatori, sia delle norme tecniche (attinenti, ad es., al controllo e ai limiti di accettabilità), a condizione che sussista il requisito della compatibilità con la nuova disciplina.

La legge Merli punisce, in caso di scarico da insediamento produttivo, sia la carenza di autorizzazione (ai sensi dell'art. 21,

(1) Il d.lgs. *cit.* è stato successivamente modificato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, recante «Disposizioni correttive del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128», (in *G.U.* n. 218 del 18 settembre 2000, s.o. n. 153/L).

(2) Cfr. Cass. Sez. III Pen., 6 luglio 1999, n. 8575, Scrocca, in questa *Riv.*, 2000, 199, con nota di V. BARTOLINI, *Il reato di scarico senza autorizzazione o oltre i limiti consentiti tra il d.lgs. 152/99 e la precedente normativa di settore*, e in *Riv. giur. dell'ambiente*, n. 1, 2000, 84, con nota di PRATI, *Scarichi industriali indiretti e scarichi industriali nuovi dopo il d.lgs. 152/99*.

Per quel che concerne il comma 12, dell'art. 62, si noti che è modificato dall'art. 24, comma 1, lett. d), del d.lgs. 258/2000; pertanto, coloro che effettuano scarichi di acque reflue a differenza di quanto previsto originariamente dal d.lgs. 152, *cit.*, devono osservare le norme, le prescrizioni e i valori-limite stabiliti, secondo i casi, dalle normative regionali ovvero dall'Autorità d'Ambito di cui all'art. 33, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, in quanto compatibili con le disposizioni relative alla tutela qualitativa e alle scadenze temporali del presente decreto e, in particolare, con quanto già disposto dalla normativa previgente. L'art. 24 specifica, inoltre, che, in ogni caso, sono fatte salve le disposizioni più favorevoli introdotte dal d.lgs. *cit.*

comma 1), sia il superamento dei limiti legali (art. 21, comma 3) (3). Ora, il reato di scarico di acque reflue da insediamento produttivo, senza autorizzazione, è stato non solo conservato ma, al momento della pronuncia della Corte, sanzionato in modo più severo dall'art. 59, d.lgs. cit., per tre ragioni:

a) in quanto il comma 5, art. 59 cit., al momento in cui interviene la pronuncia della Suprema Corte, non contempla solo lo scarico di acque reflue industriali non autorizzato, ma anche l'immissione occasionale che superi i valori-limite stabiliti dall'allegato 5 (4);

b) perché la disposizione sanzionatoria introdotta dall'art. 59, comma 1, ricomprende anche i nuovi scarichi ove, con tale termine, devono intendersi non solo gli scarichi realizzati in senso fisico, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 152/99, ma anche quelli fisicamente già esistenti o comunque in esercizio al momento di entrata in vigore del d.lgs. 152/99 cit., ma non autorizzati, in osservanza della legislazione previgente (5).

Infatti, ai sensi della nota 1, cap. I dell'allegato 5 (scarichi in acque superficiali), nella formulazione antecedente l'emana-zione del d.lgs. 258/2000 (6) si intende come *scarichi esistenti*, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo cit., «...b) gli scarichi di acque reflue industriali in esercizio e già autorizzati». Pertanto, solo l'avvenuta autorizzazione ex artt. 59, comma 2, e 62, comma 12 del d.lgs. 152 consente, agli scarichi esistenti, di giovare del periodo triennale di adeguamento (7);

c) il divieto di aumentare l'inquinamento è mutato nel d.lgs. 152/99, perché, mentre nell'art. 25 della legge Merli, esso presupponeva una situazione di fatto temporale, da accertare caso per caso, oggi si presuppone l'accertamento di una condizione di base formale (l'avvenuta autorizzazione) e sostanziale (il rispetto dei limiti di accettabilità tabellati).

Tale interpretazione si fonda su una analisi complessiva e sistematica della nuova disciplina, nella quale assume un ruolo rilevante l'autorizzazione, giacché, a differenza della pregressa normativa, viene punito lo scarico di acque reflue industriali senza autorizzazione e non l'omessa presentazione della richiesta di autorizzazione.

La norma regolamentare della preventiva autorizzazione per gli scarichi, quindi, è definita direttamente sia dalla normativa previgente (legge 319/76), sia dalla nuova, così che il reato formale della mancanza di autorizzazione non richiede ulteriori condizioni.

Senza voler tornare sul problema della configurabilità dell'allevamento di bestiame come insediamento civile o produttivo, ai fini dell'applicazione della disciplina sulla tutela delle acque dall'inquinamento, tema ampiamente approfondito dalla dottrina, si ritiene utile commentare la sentenza in esame, effettuando alcune riflessioni sulla nozione di *scarico*, che è di particolare rilevanza, se si considera che, proprio

attraverso tale definizione, si opera una distinzione tra applicazione della disciplina sui rifiuti e legislazione a tutela delle acque dall'inquinamento e tra i concetti di *scarico*, *immissione occasionale* e *utilizzazione agronomica*, con conseguenze dirette sul regime autorizzatorio e sanzionatorio.

Come è noto, la definizione di scarico presente nella legge Merli è differente da quella introdotta dal d.lgs. 152, in quanto ai sensi dell'art. 1, legge 319/76, si deve intendere per scarico qualsiasi sversamento diretto o indiretto nelle acque, fognature, suolo o sottosuolo, mentre l'art. 2, lett. bb), del d.lgs. cit., definisce per la prima volta lo «scarico» idrico, come «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, *indipendentemente dalla sua natura inquinante*, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione». In sostanza, la nuova normativa considera la presenza di una condotta quale requisito *sine qua non*, perché si possa ritenere di essere in presenza di uno scarico.

Da tale concetto poi, si distingue l'ipotesi dell'*immissione occasionale* di acque. In particolare, la S.C. (8) precisa come lo scarico debba avvenire tramite condotta e, cioè, a mezzo di qualsiasi sistema stabile di rilascio delle acque – anche se non esattamente ripetitivo e non necessariamente costituito da una tubazione, in quanto è sufficiente un qualsiasi sistema con il quale si consente il passaggio o il deflusso delle acque reflue – mentre l'immissione occasionale abbia il carattere dell'eccezionalità, collegata proprio con la occasionalità del rilascio (9).

Ne deriva, quindi, che secondo la Suprema Corte, questa seconda fattispecie non possa essere considerata reato, con riferimento alla mancanza di autorizzazione prevista dalla normativa in materia di acque. Tale orientamento è stato recepito dal d.lgs. 258/2000, di modifica del d.lgs. n. 152/99; si noti, infatti, come, nella nuova formulazione dell'art. 59, comma 5, l'immissione occasionale non risulti più sanzionata, penalmente, neppure con riferimento al superamento dei limiti di accettabilità. Deve rilevarsi che tale comportamento potrebbe, comunque, risultare illecito ai sensi dell'art. 58 del d.lgs. n. 152/99 cit., nell'ipotesi in cui venga causato un danno ambientale.

Tale sentenza innovativa modifica, pertanto, l'orientamento della Cassazione in tema di *immissioni occasionali* che, precedentemente, si era pronunciata nel senso che in tema di inquinamento delle acque anche uno scarico singolo e episodico realizzatosi, quindi, *uno actu*, può integrare la violazione dell'art. 21, legge 319/76 cit., avendo la piena attitudine a ledere il bene protetto dalla norma (10).

In secondo luogo, con riferimento al rapporto tra la nozione di scarico e di rifiuti allo stato liquido (11), il d.lgs. n. 22/97 cit., disciplina tutte le singole operazioni di smaltimento

(3) Sul diverso sistema sanzionatorio, relativo al regime autorizzatorio degli scarichi, nella legge Merli e nella nuova legislazione in materia di acque, v. *Foro it.*, II, 1999, 554, PAONE, *Il nuovo decreto sulle acque*.

(4) Si noti, infatti, che il d.lgs. 258/2000 cit., modificando l'art. 59 del d.lgs. 152, ha sottratto la fattispecie dell'immissione occasionale alle ipotesi di reato.

(5) In tema di scarichi esistenti, cfr. SANTOLOCI, in *Diritto all'Ambiente*, sito internet www.dirittoambiente.com.

(6) L'art. 1, comma 1, lett. g), del d.lgs. 258/2000, ha introdotto, all'art. 2, d.lgs. n. 152/99, la definizione di *scarico esistente*. Pertanto, è stata soppressa la nota 1, dell'allegato 5, capitolo 1, del d.lgs. 152/99, che riportava la medesima definizione.

(7) Ai sensi dell'art. 62, comma 11, gli scarichi di acque reflue industriali, qualora siano già in esercizio e autorizzati, possono godere del periodo di tre anni per l'adeguamento ai nuovi valori-limite, più restrittivi rispetto a quelli precedentemente in vigore.

(8) Cass. Sez. III Pen., 14 settembre 1999, n. 2774, Rivoli, in *Riv. pen.*, 1999, 974; cfr. anche *Consulente imprese commerciali industriali*, 1999, 1785, con nota di Izzo, *Le immissioni occasionali non autorizzate di acque reflue industriali*.

(9) La Suprema Corte ha evidenziato che la normativa, di cui al d.lgs. n. 152/99, mira a distinguere tra *scarico* e *immissione occasionale*, ma non impone la presenza di una tubazione che recapiti lo scarico, in quanto è sufficiente una condotta, cioè «qualsiasi sistema con il quale si consente il passaggio o il deflusso delle acque reflue» (cfr. Cass. Sez. III Pen., 16 feb-

braio 2000, n. 1774, Scaramozza, in questa Riv., 2000, 628).

(10) Cass. Sez. Un. Pen., 22 ottobre 1998, n. 11021, Montanari, in questa Riv., 1999, 618, con nota di CAMPI, *Scarico episodico ed inquinamento delle acque*.

Per quanto concerne, invece, l'orientamento della giurisprudenza di merito, favorevole alla sanzionabilità sotto il profilo penale dell'immissione occasionale, durante il periodo di vigenza della legge 319/76, cfr., ad es., Trib. Torino 27 novembre 1979, Genero, in *Giur. it.*, 1980, II, 477; v. anche Pret. Mirandola 29 aprile 1983, Morini, in *Giur. agr. it.*, 1984, 174, con nota di MONTEFORTE. Con riferimento alla pronuncia della pretura di Mirandola, questa ha affermato che «l'art. 1 della legge 10 maggio 1976, n. 319, prevede ogni versamento di rifiuti provenienti da un insediamento produttivo o civile, ma non richiede una continuità od una reiterazione di immissione nelle acque pubbliche, perché l'interesse protetto al mantenimento di un'accettabile condizione di incontaminazione delle acque può essere lesa anche da una singola operazione contaminatrice». Tale sentenza è interessante per il riferimento all'ipotesi dell'attività incostante o stagionale dell'insediamento produttivo, ipotesi non idonea ad escludere, durante il periodo di vigenza della legge Merli, il dovere, penalmente sanzionato, di dotare l'impianto di scarico, di tutte le misure necessarie ad evitare un aumento, anche temporaneo dell'inquinamento.

(11) Cfr. FICCO - SANTOLOCI, *Il confine acque di scarico e rifiuti allo stato liquido dopo le modifiche apportate dal «decreto acque-bis al d.lgs. 152/1999, in Diritto all'Ambiente*, sito internet: www.dirittoambiente.com/forum/contributi/art43.htm.

dei rifiuti, siano essi solidi o liquidi, fangosi o sotto forma di liquami, con esclusione di quelle fasi concernenti i rifiuti liquidi che sono attinenti allo scarico e come tali sono riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge in materia di acque.

Sul punto, la Cassazione, Sezioni Unite, (12), prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti liquidi, ha precisato come assuma rilievo, quale unico criterio di discriminazione tra la disciplina in materia di acque e quella in materia di rifiuti, non tanto la differente natura della sostanza (inquinante o meno), bensì la diversa fase del processo di trattamento, riservando, alla disciplina della tutela delle acque, solo la fase dello «scarico», cioè quella della *immissione diretta nel corpo ricettore*. In particolare viene considerato scarico solo quello diretto in corpi idrici recettori (acque superficiali, sotterranee, suolo, sottosuolo, fognature) convogliato o convogliabile tramite condotta.

Più esattamente, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/99, se per scarico si intende lo sversamento *diretto* nei corpi recettori, quando il collegamento tra fonte di sversamento e corpo recettore è interrotto, viene meno lo scarico (prima considerato come scarico indiretto), per dar luogo alla fase di smaltimento del rifiuto liquido.

Di conseguenza, la disciplina degli impianti di trattamento di rifiuti liquidi in conto terzi e relative ulteriori operazioni, le quali presuppongono il trasporto non canalizzato delle acque di processo, ricadono sotto la normativa del d.lgs. n. 22/97, mentre le operazioni connesse allo scarico delle acque, cioè all'immissione diretta ed il trattamento preventivo delle stesse, poste in essere dallo stesso titolare dello scarico, sottostanno alla disciplina sulle acque.

La nozione di scarico si completa con quanto disposto dall'art. 36 del d.lgs. n. 152/99. Nell'ottica sopra delineata, infatti, il trasporto di acque reflue mediante autobotte, o altri mezzi, interrompendo il nesso funzionale e diretto dell'acqua reflua con il corpo idrico recettore e la riferibilità al titolare dello scarico, è soggetto alla disciplina sui rifiuti così come si evince dall'art. 36 del d.lgs. n. 152/99, che sottopone al d.lgs. n. 22/97 il trasporto di rifiuti costituiti da acque di scarico, nonché il successivo smaltimento in impianti di trattamento.

Per quanto concerne, infine, l'utilizzazione agronomica, tale attività è finalizzata all'utilizzo delle sostanze nutritive ed ammendanti contenute negli effluenti di allevamento e nelle acque di vegetazione, ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo (13).

L'art. 38 del d.lgs. n. 152/99, come modificato dal d.lgs. 258/2000, precisa che tale attività, soggetta a comunicazione, debba essere esercitata in modo conforme alla discipli-

na dettata dalle Regioni, sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto ministeriale. Va da sé, quindi, che, fin tanto che vengano rispettate le modalità di spandimento e di utilizzo agronomico definite dalla normativa ed indicate nelle prescrizioni tecniche individuate dall'Autorità, non debbano essere assolti altri adempimenti, oltre quello della comunicazione di inizio attività.

In assenza di utilizzazione agronomica, ai sensi dell'art. 38 d.lgs. 152, gli effluenti di allevamento che siano scaricati nei corpi recettori sono sottoposti alla medesima disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, prevista per le acque reflue domestiche, ove siano a queste assimilate.

In tal caso, non vige il criterio della assimilabilità qualitativa, da verificare di volta in volta, ma quello della definizione legale tipica, cioè senza necessità di dimostrazione alcuna. L'art. 28, comma 7, lett. b) (14), come nuovamente formulato dal decreto di modifica, recita, infatti: «Salvo quanto previsto dall'art. 38 e salva diversa normativa regionale, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche quelle che presentano caratteristiche qualitative equivalenti, nonché le acque reflue ... b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame che dispongono di almeno un ettaro di terreno agricolo funzionalmente connesso con le attività di allevamento e di coltivazione del fondo, per ogni 340 chilogrammi di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno da computare secondo le modalità stabilite nell'allegato 7».

Infine, la Corte contesta che il giudice abbia pregiudizialmente concluso che un allevamento di suini di per sé superi i limiti tabellari posti dalla legge Merli, quando, invece, ad una siffatta conclusione può addiversarsi solo a seguito di un corretto procedimento formativo del libero convincimento, ad un più congruo esame delle specifiche caratteristiche inquinanti peculiari all'impianto, nonché dell'episodio di sversamento valutato nelle sue modalità concrete e delle componenti chimiche e fisiche confluenti nel refluo, secondo le emergenze di un'accurata istruttoria dibattimentale finalizzata allo scopo (15).

Tale considerazione è assolutamente condivisibile, in quanto un orientamento in senso contrario, porterebbe ad un'iniqua discriminazione degli allevamenti suinicoli e, più in generale, degli allevamenti di bestiame, le cui attività non è detto che determinino nelle acque, di per sé, un superamento dei valori stabiliti dalla legislazione vigente e conseguentemente, abbiano, *a priori*, una accertata capacità inquinante, che, invece, resta una circostanza tutta da dimostrare.

Annalisa Saccardo

(12) Cass. Sez. Un. Pen., 13 dicembre 1995, n. 12310, Forina, in questa Riv., 1996, 457, con nota di M.G. COSENTINO, *Smaltimento dei rifiuti e stoccaggio di acque reflue derivanti dalla lavorazione delle olive*.

(13) In tema di fertirrigazione, cfr. nota di SACCARDO, *La fertirrigazione nella disciplina sull'inquinamento delle acque: dalla legge Merli, al d.lgs. 152/99*, in questa Riv., 2001, 58.

(14) Per gli allevamenti esistenti il nuovo criterio di assimilabilità si applica a partire dal 13 giugno 2002.

(15) In materia di campionamento delle acque, la Suprema Corte ha affermato, durante il periodo di vigenza della legge 319/76, che l'attività relativa al prelevamento dei campioni ha natura amministrativa. Ne consegue che, prevedendo la legge - in via generale ed alternativa -, sia il campionamento istantaneo che quello medio, la scelta del metodo più appropriato al caso specifico è rimessa alla discrezionalità tecnica della Pubblica Amministrazione. Ai fini penali, peraltro, non è rilevante l'atto amministrativo del verbale di prelievo, bensì il risultato delle analisi, qualora esso non sia conforme anche ad uno soltanto dei limiti indicati dalla legge nelle apposite tabelle (Cass. Sez. III Pen., 23 febbraio 1996, n. 2033, Bellani, in questa Riv., 1996, 781, con nota di F. MAZZA, *Sul prelievo di campioni di acque*).

Più di recente la Cassazione ha sostenuto che il principio che nella scelta del metodo di campionamento dei reflui, sussista una discrezionalità tecnica, così che la indicazione di effettuare l'analisi su un campione medio ha carattere direttivo e non precettivo, in quanto il tipo di campionamento è correlato non solo alle caratteristiche del ciclo produttivo, ma anche ai tempi, ai modi, alla portata ed alla durata dello scarico, non deve essere modificato alla luce della nuova normativa. Infatti, l'impianto com-

pletivo appare immutato, nonostante il d.lgs. 17 maggio 1999, n. 152, dedichi una più puntuale disciplina delle metodiche di campionamento. Inoltre, sempre in tema di analisi di reflui, la Corte ha aggiunto che la omessa adozione del campionamento medio, non determina la nullità delle analisi; infatti, diversamente, non si comprenderebbe come sarebbe possibile individuare il superamento dei valori-limite in una immissione occasionale che, in ipotesi, potrebbe durare meno del tempo previsto per il c.d. campionamento medio (Cass. Sez. III Pen., 16 febbraio 2000, n. 1773, Calvo, rv. 215.605).

Per quanto concerne, invece, il rapporto tra la precedente e la nuova normativa in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, con riferimento al problema specifico del metodo di campionamento, la Corte ha affermato che il prelievo istantaneo, eseguito in base alla legge 319 del 1976, è da ritenersi valido per i procedimenti attivati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 152 del 1999, in quanto all'epoca dei fatti era consentito sia il campionamento medio che quello istantaneo, e gli scarichi giuridicamente esistenti, perché autorizzati, sono tenuti ad adeguarsi alla nuova disciplina, entro tre anni dalla entrata in vigore della legge 152, con la conseguenza che restano in vigore le norme regolamentari e tecniche preesistenti (Cass. Sez. III Pen., 16 dicembre 1999, n. 14245, Putignano, rv. 214.985).

In materia di prelievi ed analisi sugli scarichi, cfr. FICCO - RIFICI - SAN-TOLOGI, *La nuova tutela delle acque* (ediz. Ambiente). Gli AA. si soffermano sulle innovazioni legislative introdotte, sul tema, dal d.lgs. n. 152/99 e sul problema della validità della pregressa giurisprudenza della Cassazione su tale argomento. V. anche dei medesimi A.A., *I controlli*, in *Diritto all'Ambiente*, sito internet: www.dirittoambiente.com/forum/20.htm.

I

Trib. Brescia -23-6-2000, n. 1822 - Onde, giud. - Manuelli (avv. Gorlani ed altri) c. AIMA (Avv. distr. Stato Brescia).

Trib. Brescia - 16-6-2000, n. 2502 - Spartà, giud. - Valdamemi (avv. Gorlani ed altri) c. AIMA (Avv. distr. Stato Brescia).

Trib. Brescia - 11-7-2000, n. 2618 - Massetti, giud. - Baranchelli (avv. Gorlani ed altri) c. AIMA (Avv. distr. Stato Brescia).

Trib. Brescia - 13-7-2000, n. 2889 - Benini, giud. - Filippini (avv. Gorlani e altri) c. AIMA (Avv. distr. Stato Brescia).

Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Sussiste.

Il prelievo supplementare introdotto in materia di quote latte ha natura di sanzione amministrativa pecuniaria, in quanto reazione punitiva di carattere afflittivo diretta alla protezione di interessi pubblici, conseguenti alla condotta illecita dell'imprenditore.

Perché sussista illecito amministrativo ai sensi dell'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689, non è necessaria una precisa specifica configurazione legale dell'illecito, che può risultare anche indirettamente in base alle indicazioni di comportamenti soggetti a sanzione amministrativa (1).

II

Trib. Brescia - 23-5-2000, n. 1294 - Macca, giud. - Avisani (avv. Gorlani ed altri) c. AIMA (Avv. distr. Stato Brescia).

Agricoltura e foreste - O.C.M. settore lattiero-caseario - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Sanzione amministrativa - Illecito amministrativo - Non sussiste.

Il prelievo supplementare introdotto in materia di quote latte è analogo, nella struttura e nelle funzioni, ai dazi di importazione, trattandosi di misura economica disincentivante diretta a mantenere la produzione lattiera entro limiti predeterminati (2).

I

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso tempestivamente depositato nella Cancelleria del Tribunale di Brescia, parte ricorrente proponeva opposizione al provvedimento col quale l'A.I.M.A. richiedeva il pagamento della somma di danaro indicata nel bollettino a titolo di prelievo supplementare sulla produzione eccedentaria di latte per gli anni in oggetto.

Parte ricorrente, adducendo la natura sanzionatoria del c.d. «superprelievo» ha dedotto che sussista in merito alla presente opposizione la giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 12 legge 689/81 e, nel merito, ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati per la illegittimità della sanzione inflitta, in quanto diretta a punire una produzione di latte, che, sebbene eccedentaria rispetto alla quota assegnatagli, era consentita poiché l'A.I.M.A. non aveva reso noti ai singoli produttori i quantitativi individuali di produzione nei termini stabiliti dalla legge ma solo dopo la fine della produzione per l'annata 1995/1996 e durante lo svolgimento di essa per l'annata 1996/1997.

Si costituiva in causa l'A.I.M.A. sollevando:

a) in via preliminare, la eccezione di carenza di giurisdizione del Tribunale ordinario, in favore del T.A.R., negando la natura sanzionatoria del prelievo supplementare chiedendo quindi che il ricorso fosse dichiarato per tale ragione inammissibile;

b) nel merito, contestando che vi fosse alcun affidamento da tutelare nei vari produttori che in assenza e prima della emissione dei provvedimenti determinativi delle rispettive «quote latte» non avrebbero potuto produrre alcunché.

All'odierna udienza, previa discussione orale sulle conclusioni in epigrafe trascritte, il giudice pronunciava sentenza dando lettura del dispositivo e della contestuale motivazione.

DIRITTO. - A) SULLA QUESTIONE PRELIMINARE DI GIURISDIZIONE.

A1 - La normativa di riferimento.

Al fine di decidere la eccezione preliminare sollevata dalla Avvocatura dello Stato, relativa alla carenza di giurisdizione del giudice adito, vanno prese in considerazione, per sommi capi, le vicende storiche, a livello di normativa nazionale e comunitaria, che hanno condotto alla figura del prelievo supplementare oggetto del ricorso.

Il processo di regolamentazione a livello della Comunità Economica Europea della produzione e commercializzazione del latte

è iniziato con i regolamenti CEE 1078 e 1079/77 che prevedevano un prelievo di corresponsabilità che consisteva nell'imporre a ciascun produttore il pagamento di una somma rapportata alla quantità di latte consegnata all'impresa di trattamento o di trasformazione del prodotto o sui quantitativi di latte venduti sotto forma di provvedimenti caseari (art. 1).

Detta forma di disincentivazione, detta anche prelievo lineare, che colpiva tutta la quantità prodotta e sotto qualunque forma fosse commercializzata, venne abbandonata per il passaggio ad un regime di prelievo individuale, legato alla predisposizione di una quota massima di produzione di latte per ciascuno Stato membro, che non può essere superato dalla somma della produzione nazionale delle quantità prodotte dai singoli produttori, che in caso di eccedenza dalla quota latte loro assegnata devono pagare una somma pari al 115 per cento del prezzo indicativo del latte. Tale somma viene definita prelievo supplementare ed il sistema è stato dichiarato valido a decorrere dal 1° aprile 1993 e per altri sette periodi consecutivi di dodici mesi (art. 1 reg. 3950/92).

Il regime è stato recepito nella normativa nazionale con la l. 25 novembre 1992, n. 468 a cui è succeduto il regolamento d.p.r. 24 dicembre 1993, n. 569 che, previa assegnazione ai produttori di quote articolate in due parti, A e B, calcolate la prima sulla indicazione produttiva assegnata nel periodo 1991/1992 corrispondente alla quantità di prodotto commercializzata nel periodo 1988/1989 e la seconda sulla maggiore quantità prodotta nel periodo 1991/1992 rispetto al periodo 1988/1989, attribuiva alla A.I.M.A. il compito di imporre il prelievo supplementare sul latte prodotto nel caso di superamento di tali quote. Per poter individuare se sussisteva il superamento, l'A.I.M.A. doveva determinare le quote individuali, sui parametri sopra indicati e pubblicizzarle in bollettini, da emanarsi entro il 31 gennaio di ogni annata produttiva, che devono contenere gli elenchi aggiornati dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti relativamente al periodo avente inizio al 1° aprile successivo (art. 4 legge 468/92).

Si sono poi succeduti vari provvedimenti normativi, in forma di decreto legge, che hanno specificato la funzione di controllo e coordinamento dell'A.I.M.A., seguiti dalla l. 20 dicembre 1996, n. 642 che ha disposto la compensazione nazionale delle quote (art. 3), ribadendo la validità delle quote stabilite dall'A.I.M.A. e da ultimo dalla legge 118 del 1999 che ha stabilito l'obbligo in capo al produttore, quando le somme trattenute dall'acquirente a titolo di prelievo per il periodo 1995/1996 e 1996/1997 non fossero state sufficienti a coprire il dovuto, di corrispondere all'acquirente la differenza entro il quinto giorno antecedente la scadenza del termine per il versamento degli importi trattenuti dall'acquirente stesso e, in difetto, su comunicazione dell'acquirente e previa intimazione di pagamento, la riscossione coattiva tramite emissione di ruolo da parte dell'A.I.M.A.

In virtù del potere concessole, l'A.I.M.A. ha emesso le comunicazioni oggetto di impugnativa, ove essa resistente, accertato il superamento delle quote latte per il periodo 1995/1996 e 1996/1997, ha imposto al produttore il pagamento del prelievo supplementare.

A2 - La natura del prelievo supplementare.

Ritiene il giudicante che dall'esame della normativa possa ricavarsi che il prelievo supplementare abbia natura di sanzione amministrativa pecuniaria.

Per sanzione si intende la reazione punitiva dello Stato di carattere afflittivo che, trattandosi di illecito amministrativo, è diretta alla protezione di interessi pubblici ed è conseguente alla condotta illecita del singolo contraria al precetto ricavabile da norme giuridiche.

Siffatta natura non poteva di certo attribuirsi al prelievo di corresponsabilità previsto dalla normativa precedente, ove il carattere preminente era quello di imposta proporzionale alla quantità prodotta (tributo reale lo definisce la difesa della resistente) ed aveva la funzione di far contribuire ogni produttore al costo aggiuntivo che la Comunità imponeva agli Stati membri in cambio dell'attività di produzione di latte, al fine di disincentivare tale produzione, non calmierata con provvedimenti limitativi diretti. È agevole indicare la differenza con la struttura del prelievo supplementare, che mira a colpire la produzione del singolo e non della collettività nazionale, si ricollega ad una produzione che superi la quota individuale di riferimento (QRI) e crea una conseguenza negativa nel patrimonio del soggetto produttore, imponendogli di pagare una somma superiore (il 115 per cento) in quanto ricavato dalla commercializzazione del latte o dei suoi derivati.

Il carattere afflittivo sanzionatorio del superprelievo grava quindi sul singolo contravventore, creandogli il depauperamento patrimoniale mentre l'interesse pubblico perseguito consiste da un lato nella raccolta di fondi di cui lo Stato può usufruire per scopi diretti agli interventi pubblici in campo lattiero, dall'altro nella

disincentivazione all'esubero della QRI, complessivamente nella soggezione dell'intera produzione nazionale alle indicazioni della Comunità economica europea.

In relazione all'individuazione della condotta illecita, vero è che non esiste tipizzazione diretta della illiceità della stessa mediante norma che attribuisca espressamente all'esubero della QRI il carattere di illiceità, ma che si tratti di condotta illecita deriva dal fatto stesso di essere sottoposta a sanzione, poiché se l'esubero fosse lecito, sarebbe tutelato dall'ordinamento o, più semplicemente, non comporterebbe alcuna reazione punitiva.

Inoltre, la figura dell'illiceità amministrativa non richiede tipizzazione della condotta, poiché l'art. 1 della legge 689/81, a differenza dell'art. 1 del codice penale, non pone quale requisito nella riserva di legge la specifica previsione della condotta costituente fatto reato, bensì reputa sufficiente che la sanzione sia disposta da legge entrata in vigore prima del fatto commesso, pertanto manca la necessità di una precisa configurazione specifica legale dell'illiceità, che può risultare anche indirettamente in base alle indicazioni di comportamenti che siano soggetti a sanzione amministrativa.

Del resto l'Avvocatura, difensore della resistente, non nega che il prelievo supplementare abbia natura *lato sensu* sanzionatoria ma lo definisce quale «obbligazione di pagare una somma di denaro proporzionata all'eccedenza delle consegne o vendite rispetto al quantitativo di riferimento, coattivamente imposta dall'ordinamento comunitario per finalità di controllo del mercato», avente natura di diritto pubblico.

A parere del giudice, sebbene non possa disconoscersi la astratta correttezza giuridica di tale definizione, non di meno essa non appare esaustiva, poiché non riesce a collocare la figura del prelievo supplementare in una categoria giuridica definita.

In alternativa alla natura di sanzione, in termini giuridicamente più precisi, potrebbe ipotizzarsi che il superprelievo abbia natura di imposta, ma a ciò osta la circostanza che non colpisce manifestazioni di reddito o di tassa, non pertinente poiché esso non rappresenta il corrispettivo di un servizio specifico reso al produttore chiamato al pagamento.

Una parte, peraltro minoritaria, della dottrina ha cercato di inquadrare il superprelievo nella categoria del contributo, rilevando che trattasi di onere posto a carico di quel soggetto che determinando con la sua attività un costo supplementare alla comunità deve appunto contribuire alla sopportazione dei costi. A tale qualificazione osta la considerazione che il superprelievo incide sulla attività produttiva eccedentaria al punto da renderla drasticamente diseconomica prospettando, di fatto, un impedimento allo svolgimento della stessa. Ma di più: la natura di una somma pecuniaria va verificata attraverso la finalità immediata che si vuole perseguire con l'imposizione della medesima (dissuadere i produttori a violare i limiti loro imposti) e non certo la finalità ultima e generica se non a pena di ravvisare erroneamente in ogni sanzione un «contributo» dal momento che, generalmente, viene sanzionato un comportamento deviante che incide negativamente sulla comunità ed il danaro versato dal sanzionato viene comunque utilizzato per finalità pubbliche.

Inoltre, il meccanismo sanzionatorio prevede un'ampia gamma di strumenti tra i quali va annoverato, oltre allo strumento repressivo (come per esempio la revoca o sospensione della produzione e/o della commercializzazione) anche quello dissuasivo-pecuniario: appare pertanto erroneo limitare tale meccanismo solo all'aspetto repressivo.

Da ultimo, va rilevato che le obiezioni sollevate dalla resistente rispetto alla configurabilità della natura di sanzione amministrativa pecuniaria possono essere disattese, sicché a maggior ragione può confermarsi la tesi di parte ricorrente.

In sostanza, la difesa dell'A.I.M.A., pur attribuendo una natura sanzionatoria al prelievo in esame obietta che non si tratti di sanzione pecuniaria poiché vi osterebbero le seguenti ragioni:

a) la consegna o la vendita diretta di latte oltre il QRI non viene mai qualificata come fatto illecito, ma ad esso è ricollegata l'obbligazione di pagare il prelievo supplementare, allo scopo di ottenere un riequilibrio del mercato lattiero-caseario;

b) l'obbligo di pagamento non incombe solo su persone fisiche, ma anche su persone giuridiche e non dipende dall'accertamento della sussistenza di uno stato soggettivo che assuma almeno i connotati della colpa, mentre è ricollegato al mero esubero della QRI;

c) non vi è alcuna possibilità di graduare la sanzione inflitta in proporzione di fattori rilevanti in merito alla antigiridicità della condotta.

Il rilievo *sub a)* è privo di fondamento poiché, come si è detto, la illiceità della condotta è manifestata dall'applicazione di una sanzione ad essa direttamente collegata. Quanto all'eccezione *sub b)*, il

primo profilo relativo alla possibilità di applicazione anche a persone giuridiche è perfettamente compatibile con i caratteri fondamentali della sanzione amministrativa così come delineato dalla normativa fondamentale posta dalla legge 689/81, in particolare dall'art. 6 che prevede il principio di solidarietà della persona giuridica nel caso di violazione commessa dal rappresentante o dal dipendente di essa, nell'esercizio delle proprie funzioni o mansioni, che impone il pagamento della somma inflitta a titolo di sanzione alla persona giuridica e salvo la possibile rivalsa verso l'autore materiale.

In tema di sanzioni amministrative quindi non è stato applicato il principio penalistico della mancanza di responsabilità della persona giuridica (secondo il brocardo *societas delinquere non potest*) poiché il legislatore ha optato per un criterio di attribuzione di responsabilità solidale di chiaro stampo civilistico.

Sicché lo *status* soggettivo rilevante non è quello della persona giuridica, obbligata in solido, bensì dell'autore materiale della violazione persona fisica.

L'obiezione di cui al punto c) invece va disattesa alla luce della considerazione che non esiste un solo tipo di sanzione amministrativa, nel quale venga stabilito un limite edittale minimo e massimo all'interno del quale l'ente pubblico irrogante possa stabilire l'entità congrua nel caso concreto, in osservanza alla regola di cui all'art. 11 legge 689/81, che richiede di aver riguardo oltre che alla gravità della violazione all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze economiche; ma sono previste nell'ordinamento anche sanzioni prestabilite in misura fissa. Quella oggetto del prelievo supplementare, pari al 115 per cento del prezzo indicativo del latte commercializzato oltre la QRI, la cui misura dall'analisi dei criteri oggettivi e soggettivi di congruità rientra nel secondo genere.

Altro motivo di perplessità sulla natura sanzionatoria del prelievo supplementare, deriva dalla previsione legislativa del meccanismo della compensazione nazionale, necessario per addivenire, da parte dell'A.I.M.A. alla definizione dell'esubero alla QRI ad opera del singolo produttore.

Ed invero, l'A.I.M.A. deve pubblicare entro il 31 gennaio di ogni annata lattiero-casearia gli elenchi aggiornati dei produttori titolari di quota e dei quantitativi ad essi spettanti in bollettini provinciali, compilati a seguito dell'operata compensazione nazionale successiva alla chiusura dell'annata delle quote previste dai vari decreti legge, convertiti nella l. 20 dicembre 1996, n. 642.

A parere di questo giudice, invece, la compensazione in parola non inficia la natura sanzionatoria del prelievo poiché si tratta di una fase necessaria dell'accertamento dell'illiceità, da operarsi in ambito nazionale da parte dell'organo centrale dello Stato al quale è stata attribuita la competenza alla determinazione delle quote.

Inoltre la compensazione, per l'operare del suo meccanismo, non può che agire in favore dell'allevatore e, pertanto, può aggiungersi ad essa la natura di eventuale causa favorevole successiva alla verifica della condotta che esclude la soglia di punibilità o, più semplicemente, una sanatoria piuttosto che un'operazione che esclude *ab origine* la natura sanzionatoria del superprelievo.

Da ultimo rileva il giudice che la natura di sanzione amministrativa, non incompatibile con le caratteristiche strutturali sinora esposte del prelievo supplementare, è riscontrabile anche nella relazione speciale n. 4/93 della Corte dei conti europea laddove (punto 3.20) indica che «il regime prevede la fissazione di un quantitativo di riferimento (QRI) il cui superamento è corredato, *de iure*, di una sanzione finanziaria, il prelievo supplementare ...» e continua (al punto 3.23): «Il superamento del QRI è sanzionato con un prelievo comunitario, a carico dei produttori, chiamato prelievo supplementare ... che colpisce duramente i quantitativi commercializzati superando la quota. L'ammontare del prelievo dovrebbe, in linea di massima, annullare l'entrata corrispondente a tutto il latte consegnato alle latterie o venduto direttamente dal produttore oltre il quantitativo di riferimento individuale precedentemente assegnato».

Infine, va ricordato che il riconoscimento della natura di sanzione si riscontra anche nelle pronunce dei giudici amministrativi (T.A.R. Lazio 17 settembre 1997, n. 1509).

A3 - La giurisdizione del giudice ordinario.

Dalla qualificazione della natura di sanzione amministrativa pecuniaria del prelievo supplementare discende come diretta conseguenza che sussista la giurisdizione del Tribunale ordinario ai sensi dell'art. 22 legge 689/81 in merito alla impugnazione, presentata con ricorso, del provvedimento inflittivo, costituito nel caso di specie dalle comunicazioni dell'A.I.M.A. prodotte dal ricorrente (in tema, v. da ultimo S.U. 7 dicembre 1999, n. 858; S.U. 27 maggio 1999, n. 314; S.U. 18 febbraio 1999, n. 78).

Trattasi di giurisdizione esclusiva o piena, poiché al giudice ordinario è attribuita la possibilità non solo di disapplicare, ma anche di annullare o modificare il provvedimento amministrativo impugnato ed il giudizio, se pur strutturato come impugnativa dell'atto amministrativo, ha per oggetto l'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria della P.A. espressa con il provvedimento impugnato.

Ne deriva altresì che nessuna rilevanza abbiano ai fini del riparto di giurisdizione i consueti criteri della qualificazione della posizione giuridica (diritto soggettivo o interesse legittimo) violata dal provvedimento amministrativo, poiché l'intera materia, in tema di opposizione a sanzione amministrativa, salve le norme particolari di esclusione (come richiamato dall'art. 12 legge 689/81) è sottoposta alla giurisdizione esclusiva dell'A.G.O. territorialmente competente in ragione del luogo ove la violazione è stata commessa.

B) NEL MERITO.

Accertata la natura di sanzione amministrativa del superprelievo, devono applicarsi ad esso le norme previste dalla legge 689/81, previa verifica della loro compatibilità con l'istituto in esame.

Di sicura applicazione è il principio della riserva di legge di cui all'art. 1 della citata legge, sotto il profilo della necessità di una espressa previsione di legge che entri in vigore prima della commissione della violazione ne determini la portata, in assenza della quale la condotta, seppure astrattamente riconducibile ad una reazione inflittiva, è invece lecita.

Quanto all'elemento soggettivo, va invece ricordato che il principio posto dall'art. 3 della legge 689/81, secondo il quale per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è richiesta la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva sia essa dolosa o colposa, deve essere inteso nel senso della sufficienza dei suddetti estremi, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, atteso che la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso – a meno che il divieto non sia stato posto in essere retroattivamente – riservando poi a questi l'onere di provare di avere agito senza colpa (*ex multis*, Cass. 11 settembre 1999, n. 1142; Cass. Lav. 2 giugno 1998, n. 5241).

Tenendo conto degli enunciati principi, può esaminarsi il merito del ricorso, in ordine alla legittimità del superprelievo relativo all'annata 1995/1996 e 1996/1997 contestata da parte ricorrente.

In particolare, per quanto attiene alla correttezza del procedimento inflittivo della sanzione seguito dall'A.I.M.A., in merito all'annata 1995/1996 risulta che i bollettini delle quote latte sono stati pubblicati il 31 marzo 1996, ad annata agraria ormai terminata; mentre per l'annata 1996/1997 lo sono stati nel corso della stessa, in data 21 ottobre 1996 e 24 febbraio 1997.

In entrambi i casi quindi è mancata la determinazione dell'elemento oggettivo della fattispecie sanzionata nella sua intera individuazione, anteriore all'inizio della condotta sottoposta a sanzione.

Ed invero, in riferimento al prelievo dell'annata 1995/1996, non può certo imputarsi all'opponente la violazione di un divieto posto retroattivamente a condotta già compiutamente realizzata, mentre per quanto attiene all'annata 1996/1997 la determinazione delle quote latte individuali, avvenuta a produzione già ampiamente iniziata, non può comportare l'obbligo per il singolo allevatore di modificare la produttività della propria impresa agricola per ottemperare a siffatto divieto.

In caso contrario, andrebbe vanificato il principio generale della riserva di legge che va interpretato nel senso più restrittivo possibile e comunque in favore del contravventore (la derivazione è di natura penale) come accadrebbe se fosse ritenuta legittima una determinazione della condotta avvenuta *in itinere*, con piena elusione della ineludibile certezza del diritto e spregio dell'esigenza, costituzionalmente garantita, del legittimo affidamento.

Da ultimo, non pare di pregio la eccezione in merito alla carenza di legittimo affidamento tutelabile in capo ai ricorrenti che non avrebbero potuto produrre alcunché in assenza di determinazione delle quote latte, sollevata dalla difesa della resistente.

Le conseguenze di tale affermazione porterebbero a risultati abnormi, poiché l'attesa della indicazione delle quote latte spettanti al singolo produttore, che può avvenire, come si è visto, anche ad annata interamente trascorsa, ostacolerebbe di fatto la programmazione ed organizzazione necessaria per la produzione e ne impedirebbe comunque lo sviluppo, anche nel caso in cui la quota latte assegnata al singolo risultasse maggiore di quella assegnata l'anno precedente.

Per tali ragioni, vanno annullati entrambi i provvedimenti dell'A.I.M.A. oggetto di impugnazione, attesa la loro palese illegittimità.

Attesa la difficoltà interpretativa e la novità della questione, sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite. (*Omissis*)

II

(*Omissis*). – FATTO. - Con ricorso tempestivamente depositato nella Cancelleria del Tribunale di Brescia, parte ricorrente proponeva opposizione al provvedimento col quale l'A.I.M.A. richiedeva il pagamento della somma di danaro indicata nel bollettino a titolo di prelievo supplementare sulla produzione eccedentaria di latte per gli anni in oggetto.

Assumeva l'opponente, invocando la giurisdizione di questo Giudice sulla scorta della ritenuta natura sanzionatoria della pretesa, la illegittimità della sanzione siccome volta a punire una produzione, all'epoca, pienamente legittima, dato che la convenuta non aveva reso noti ai produttori le quote di spettanza nei termini di legge, ma solo a produzione avvenuta o a produzione in corso.

Si costituiva ritualmente l'A.I.M.A. Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo in liquidazione, contestando, in via preliminare, la ammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, data la natura non sanzionatoria del prelievo contestato, nel merito, domandando il rigetto della opposizione, dato che in assenza di assegnazione di quota latte, la produzione doveva ritenersi vietata, di talché non solo non poteva parlarsi di violazione del principio dell'affidamento, ma addirittura la più parte dei produttori assoggettati a prelievo supplementare non aveva subito alcuna variazione di quota rispetto a quella precedentemente assegnata, con la conseguenza per cui, gli stessi, avevano necessariamente prodotto oltre il consentito.

Alla odierna udienza, prodotti dalle parti alcuni documenti utili ai fini della deliberazione, questo Tribunale decideva come da separato dispositivo di cui veniva data integrale lettura alle parti.

DIRITTO. - Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

In primo luogo, infatti, corre l'obbligo di osservare che, per il principio di legalità proprio della disciplina degli illeciti amministrativi (cfr. *ex multis* da ultimo Cass. 3 aprile 2000, n. 4007), non è possibile configurare una misura amministrativa (anche di natura pecuniaria) quale sanzione amministrativa (nel senso di cui alla legge 689/81) ove il comportamento da cui deriva l'applicazione della misura non sia espressamente vietata dalla legge.

Ne deriva che, poiché è pacifico che nell'ambito comunitario e anche in quello nazionale, non esiste alcuna proibizione espressa di produrre e commercializzare latte per chi non sia titolare di quota, già sotto tale profilo, è assai arduo configurare l'applicazione del prelievo come sanzione amministrativa.

In realtà, osserva il Tribunale che la prospettazione del ricorrente della natura sanzionatoria del prelievo supplementare trae origine da una nozione di sanzione onnicomprensiva, alla cui stregua sarebbe sanzione amministrativa ogni forma di intervento della P.A. conseguente alla violazione di un precetto a prescindere da qualsiasi rilievo in ordine alle finalità di tale reazione e senza tenere in considerazione la circostanza per cui il legislatore (con la legge 689/81) ha introdotto una specifica nozione di sanzione amministrativa, differente da ogni altra misura che la P.A. possa adottare ogni volta che sia violato il comando.

Infatti può parlarsi di sanzione amministrativa solo in un ambito più ristretto, come misura che trova la propria disciplina nell'ambito del «*d. diritto punitivo*», con funzione di «*pena in senso tecnico*» a fini di prevenzione speciale e di prevenzione generale.

Né la quota latte può ritenersi rientrare nella categoria delle autorizzazioni, siccome «... *atto mediante il quale i pubblici poteri provvedono alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di una attività inerente all'esercizio di un diritto soggettivo* ...».

In proposito infatti in nessuna parte della normativa comunitaria è previsto tale limite o si rinviene un divieto assoluto di commercializzare o addirittura produrre latte se non previa autorizzazione che, anzi, dal sistema si ricava proprio il contrario.

Apparirebbe evidente, infatti, la contraddizione logica di configurare una autorizzazione per una attività che sia libera e oltretutto, senza che l'Autorità amministrativa (comunitaria o nazionale) sia fornita di poteri coercitivi di divieto.

Tantomeno può farsi rientrare la quota latte nella categoria degli «*ordini*», atteso che non vi è alcuna facoltà dell'amministrazione di imporre di non oltrepassare la quota latte e non è consentito ricavare dalla sola circostanza per cui viene applicato il prelievo di corresponsabilità, l'esistenza di un ordine, ordine, oltretutto, che può essere correlato solo a un divieto previsto in via generale e astratta dall'ordinamento per ogni produttore.

Dalle sole considerazioni che precedono già così si ricava che esula dagli scopi del prelievo ogni intento punitivo, atteso che, per logica elementare, si può punire solo chi violi un divieto, ma se nessun divieto è posto, non può parlarsi di sanzione.

Venendo ora all'esame della legge 689/81, altri argomenti si ricavano per negare al prelievo in oggetto la natura di sanzione amministrativa nel senso fatto proprio da parte attrice.

Le sanzioni amministrative, ancorché estranee all'area del diritto penale ed alle regole di quell'ordinamento, mantengono sempre un carattere afflittivo-sanzionatorio che necessariamente le riconduce all'ambito del diritto punitivo (in senso ampio).

Ne consegue, in primo luogo, la stretta inerenza alla persona del trasgressore, in considerazione del carattere personale della responsabilità penale, principio che deve essere mantenuto anche in tema di sanzioni amministrative nel momento in cui il fatto generatore della responsabilità, per una scelta del legislatore, (dalla disciplina penale) viene affidato ad altro settore dell'ordinamento e in applicazione del generale criterio dell'uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. che impone di sottoporre allo stesso regime tutte le violazioni per le quali sia stabilita la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando essa non sia prevista in sostituzione di una sanzione penale.

Ne consegue, in primo luogo, che l'obbligazione di pagamento del prelievo non sarebbe trasmissibile agli eredi (cfr. art. 71, cit.), circostanza che è assolutamente incompatibile con i meccanismi di riscossione del prelievo stesso come imposti dalla Comunità Europea.

In secondo luogo, atteso che il prelievo in oggetto è pacificamente applicabile indipendentemente dallo stato soggettivo del soggetto e atteso che la norma comunitaria può essere derogata solo da norme dotate di pari primazia, ne deriva subito la inapplicabilità alla fattispecie della legge 689/81 là ove pretende, appunto, la rilevanza dello stato soggettivo del c.d. «colpevole», atteso che la norma nazionale non può derogare alla disciplina comunitaria.

Senza tacere la circostanza per cui a nulla rileva il fatto che l'art. 6 legge cit. preveda la responsabilità delle persone giuridiche, sia perché detta responsabilità ha chiaramente il fine di garantire l'erario nei confronti della responsabile persona fisica che, in ipotesi potrebbe essere nullatenente, sia perché l'ultimo comma della norma citata prevede l'azione di regresso verso il responsabile della violazione, circostanza, da un lato incompatibile con l'affermata irrilevanza degli stati soggettivi e, dall'altro, che dimostra che l'unico effettivo responsabile è solo la persona fisica artefice della violazione, atteso che, all'evidenza, non può darsi azione di regresso se non sulla base di una responsabilità esclusiva dell'autore della violazione.

Sotto altro profilo, per il prelievo in oggetto, non è consentita la facoltà di pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689 del 1981, circostanza, da un lato evidente, ove si consideri che il prelievo è determinato con i criteri dettati dall'ordinamento comunitario e in ordine al quale la legislazione nazionale non ha alcun potere di deroga *in melius*, e, dall'altro, incompatibile con la tanto invocata natura di sanzione del prelievo stesso, ove solo si consideri che il diritto a effettuare il pagamento in misura ridotta costituisce una forma di conciliazione volta a definire il rapporto e di cui l'autore della violazione non può essere privato (cfr. Corte cost. 187/96), di talché, per le considerazioni sopra esposte e per la primazia del diritto comunitario rispetto alla legislazione nazionale, ci si troverebbe di fronte a una inammissibile facoltà del c.d. contravventore di ridurre a proprio favore l'importo del prelievo.

Né può ricavarsi la natura sanzionatoria (che comunque presuppone un divieto autonomamente coercibile verso il soggetto) dalla natura affittiva della misura adottata, dato che, sotto questo profilo, qualunque prelievo di somma di danaro in conseguenza di un inadempimento ha carattere - *lato sensu* - sanzionatorio.

In proposito, come si vedrà più oltre, attese le caratteristiche di disincentivo del prelievo in oggetto, esso costituisce strumento macroeconomico di realizzazione del primario obiettivo del mantenimento di equilibri produttivi all'interno della comunità europea.

Del pari forti perplessità, ove si ritenesse effettivamente la natura sanzionatoria del prelievo in oggetto, desta la circostanza per cui, nonostante l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 disponga per le sanzioni amministrative una riserva di legge analoga a quella di cui all'art. 25 Cost., attraverso il meccanismo previsto dall'art. 5 del reg. 3950/92 è consentito a ciascuno Stato, in seguito a una riduzione lineare dell'insieme dei quantitativi di riferimento individuali, accordare quantitativi supplementari specifici a produttori determinati, con la conseguenza per cui, mancherebbe la possibilità di conoscere *a priori* l'esatto contenuto del comportamento lecito e l'ulteriore conseguenza che l'illecito si configurerebbe o meno sulla base delle determinazioni discrezionali della P.A. là ove è a tutti noto che la P.A. non può determinare l'applicazione della pena mediante disposizioni di fonti normative secondarie.

Senza tacere l'ulteriore rilievo per cui, nel caso la quota nazionale

non venga superata, coloro che hanno sfiorato non sono assoggettati al prelievo, circostanza incompatibile con la asserita natura sanzionatoria, in considerazione del fatto per cui la pena dipende non già dalla violazione affermata, bensì da calcoli estranei alla fattispecie tipica.

Ancora, al fine di escludere la natura di sanzione del prelievo in oggetto, basti considerare la pacifica inapplicabilità dell'art. 3 che richiede l'elemento soggettivo e la inapplicabilità della sanzione nel caso di errore di fatto incolpevole e, infine, la non operatività nella fattispecie delle esimenti di cui all'art. 4.

Oltretutto occorre considerare che il soggetto direttamente obbligato alla prestazione verso la Comunità è lo Stato italiano, con l'obbligo di spalmare il prelievo sui produttori sulla base delle quote assegnate, circostanza che conferma la natura non sanzionatoria del prelievo *de quo*, atteso che il meccanismo che impone allo Stato di rivalersi sul produttore è proprio quello che consente di disincentivare l'aumento di produzione oltre le quote assegnate, ma non costituisce punizione di un comportamento illecito.

Infine, a conferma dell'assunto, basti pensare alla circostanza (sopra già accennata) per cui il divieto di commercializzazione di latte oltre la propria quota non è coercibile, il che significa che la condotta del soggetto colpito dal prelievo non è vietata dalla legge, se è vero, come è vero che nessun ordine di non vendere il lato prodotto può legittimamente essere impartito al produttore. In realtà, osserva il Tribunale, altra e ben diversa è la natura del prelievo in oggetto.

A questo proposito occorre porre mente al fatto che, in linea generale, le riserve «proprie» della Comunità sono costituite dai dazi doganali, dai prelievi agricoli, dai proventi conseguenti alla riscossione dell'IVA e, dalla c.d. quarta risorsa, basata sul prodotto nazionale lordo degli Stati membri.

I prelievi, come sopra si è accennato, siccome mezzi con i quali la Comunità si procura risorse, sono analoghi, nella struttura e nelle funzioni, ai dazi di importazione con scopi di evidente disincentivazione.

È noto, invero, che il regime delle cui conseguenze oggi si dolgono i ricorrenti fu posto in essere per porre sotto controllo le eccedenze strutturali del mercato comunitario del latte (cfr. Corte di giustizia 13 aprile 2000 sentenza resa nel procedimento C-292/97 imponendo un prelievo supplementare a carico di ogni produttore *sui quantitativi di latte in eccesso* rispetto ai quantitativi annui di riferimento, *con il manifesto dichiarato scopo di ridurre l'offerta in relazione a una domanda stabile*, se è vero, come è vero, che la stessa Corte di giustizia (cfr. *ex multis* sentenza 16 dicembre 1998 nel procedimento C-374/96) ha avuto modo di affermare espressamente che il prelievo supplementare è stato istituito per rimediare al «*persistente squilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte*».

Si tratta, pertanto, di uno strumento di carattere prettamente economico diretto a mantenere la produzione lattiera entro limiti predeterminati allo scopo di conservare sufficientemente remunerativi i prezzi di vendita del latte nel territorio della Comunità e, di conseguenza, mantenere e salvaguardare il patrimonio zootecnico lattiero dei paesi membri.

In dottrina il prelievo è stato, d'altro canto qualificato come contributo, cioè come un onere posto a carico di quel produttore che, per avere cagionato con la sua attività un costo supplementare per la Comunità, deve parteciparne al ripianamento.

Non diverso scopo, d'altro canto, hanno i dazi comunitari di importazione a cui si aggiungono spesso anche prelievi, dato che disincentivano l'acquisto di prodotti extracomunitari a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati nel territorio della Comunità.

Ulteriore conseguenza è che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile siccome diretto a ottenere l'annullamento di un provvedimento per il quale all'evidenza questo Tribunale difetta di giurisdizione.

In proposito, invero, pur non potendosi negare che è estranea all'ambito del diritto comunitario la differenziazione fra diritti soggettivi e interessi legittimi, corre l'obbligo di osservare che la giurisprudenza comunitaria ha avuto modo di affermare che è di astratta competenza di ogni singolo ordinamento statale la facoltà di indicare la giurisdizione competente a provvedere alla tutela.

Ne consegue che in questa materia deve necessariamente farsi riferimento al *petitum* sostanziale per individuare la posizione giuridica protetta.

A tal proposito occorre rilevare che tutti gli atti impugnati sono soggetti al potere discrezionale della P.A. in considerazione del fatto per cui, ai sensi dell'art. 8 del reg. 3950/92, lo Stato può applicare una o più delle misure ivi previste e ai sensi dell'art. 5 reg. cit. la misura delle quote è variabile al fine di accordare quantitativi supplementari specifici a produttori determinati, riducendo linearmente l'insieme dei quantitativi di riferimento.

La posizione giuridica di cui pertanto i ricorrenti invocano la tutela è chiaramente di interesse legittimo.

Diverso discorso dovrebbe farsi ove i ricorrenti avessero dedotto, per paralizzare la pretesa, la violazione del principio comunitario, dotato di pari primazia, relativo alla tutela dell'affidamento nei limiti in cui la giurisprudenza CEE riconosce detta tutela.

Tuttavia nessuno dei ricorrenti ha prospettato a questo Giudice la questione nei termini sopra delineati, atteso che tutti i ricorrenti si sono limitati a domandare l'annullamento *tout court* dell'atto impugnato. (*Omissis*)

(1-2) IL PRELIEVO SUPPLEMENTARE SUL LATTE TRA ILLECITO E FISCALITÀ.

Chiamati a pronunciarsi sulla natura del prelievo supplementare, che assiste il sistema della produzione quotizzata, i giudici di merito hanno raggiunto conclusioni diverse: mentre, in un caso, si è affermata la riconducibilità del prelievo all'area delle sanzioni amministrative, qualificando il superamento della quota in termini di illecito amministrativo e ritenendo applicabile, di conseguenza, la legge n. 689/1981 in tema di depenalizzazione, nell'altro caso si è equiparato il prelievo ai dazi doganali, individuando nel prelievo uno strumento disincentivante.

Al fine di reperire elementi utili all'accertamento della natura del prelievo, occorre svolgere alcune brevi considerazioni.

È opportuno, al riguardo, subito osservare che l'identificazione del prelievo come sanzione amministrativa e della condotta di commercializzazione *extra* quota come illecito presuppone accertata la corrispondenza tra struttura della produzione quotizzata e struttura dell'illecito, quale emerge dalla legge n. 689/1981. È noto che la legge di depenalizzazione ha articolato la fattispecie dell'illecito amministrativo intorno alla tipicità della condotta, all'antigiuridicità ed alla colpevolezza. Mentre il principio di tipicità impone di qualificare in termini di illecito la condotta espressamente e tassativamente indicata come tale dalla legge (1), l'antigiuridicità deve essere intesa nel senso di *agere contra legem*, ovvero di *agere* posto in essere in assenza di una causa di giustificazione, dove la colpevolezza indica l'attribuibilità psicologica del fatto alla volontà dell'agente, indipendentemente dalla circostanza che tale attribuibilità si concretizzi nel dolo o che si risolva nella colpa o nella preterintenzione.

Ora, le disposizioni comunitarie e nazionali in materia di prelievo non autorizzano alcuna sovrapposizione tra prelievo e sanzione e tra superproduzione ed illecito, non sussistendo, invero, nel caso di specie, né la tipicità della condotta, né l'antigiuridicità dell'*agere*, né la colpevolezza del soggetto-imprenditore. È sufficiente, in proposito, riflettere sulla circostanza che la riconduzione della condotta di produzione e commercializzazione lattiera, oltre la quota assegnata, al sistema dell'illecito amministrativo concretizzerebbe una macroscopica violazione del principio di legalità, che, sancito in materia penale dagli artt. 25 Cost. e 1 e 199 c.p., è stato trasfuso al settore dell'illecito amministrativo dall'art. 1 della legge n. 689/1981. In particolare, vietando di assoggettare a sanzioni amministrative condotte non espressamente previste dalla legge come illeciti amministrativi, l'art. 1 della legge n. 689 ancora la sussistenza dell'illecito alla formale qualificazione di un evento come tale da parte del legislatore. Al riguardo, deve essere osservato che la disciplina comunitaria e nazionale sulle quote latte non definisce formalmente la produzione e vendita superiore al quantitativo individuale in termini di illecito, sottraendo in tal modo la condotta del produttore al principio di tipicità, che presiede alla legge n. 689, e negando, proprio alla luce del criterio di legalità, al prelievo supplementare la natura di sanzione amministrativa. Nel

silenzio del legislatore comunitario e nazionale, l'azione dell'interprete non può supplire alla mancata qualificazione formale della condotta come illecito, ritenendo applicabile al prelievo supplementare e alla produzione *extra* quota la disciplina dell'illecito amministrativo: un tale *modus operandi* produrrebbe il risultato non solo di violare il principio di legalità ma anche di applicare analogicamente norme sanzionatorie che, per previsione costituzionale, da un lato, e della legge n. 689, dall'altro, non possono trovare applicazione al di fuori dei casi, dei tempi e dei modi ivi considerati, consentendo un'analogia in *malam partem* e, soprattutto, aprendo in ultima analisi il *numerus clausus* degli illeciti all'arbitrio della volontà interpretativa. Né il reg. 3950/92 né la legge n. 468/92 e successive integrazioni e modificazioni vietano all'imprenditore lattiero di produrre e commercializzare un quantitativo di latte superiore alla quota assegnata, limitandosi ad applicare nei soli casi non, si osservi, di produzione, ma di vendita del latte prodotto in più, un prelievo pari al 115 per cento del prezzo indicativo. All'allevatore non è inibita né la produzione né la commercializzazione *extra* quota, solo che il superamento della quota di riferimento individuale (QRI) determina l'applicazione di quella misura patrimoniale il cui ammontare è tale da rendere la produzione eccedentaria non conveniente, anti-economica, ma non, per ciò solo, vietata. La mancata tipizzazione della fattispecie come figura di illecito amministrativo, che emerge dalla formulazione della normativa, non consente, dunque, alcuna valutazione della condotta dell'allevatore in termini di antigiuridicità, posto che non c'è contrasto tra fatto e norma, non c'è disvalore sociale del fatto, bensì un *agere* imprenditoriale di per sé lecito, pur se economicamente svantaggioso.

Deve essere aggiunto che se principio di legalità e antigiuridicità non appartengono alla struttura della disciplina della produzione quotizzata, estraneo alla fattispecie *de qua* appare anche l'altro connotato tipico dell'illecito, rappresentato dalla colpevolezza. Laddove, infatti, la figura dell'illecito amministrativo richiede, oltre al fatto materiale, l'esistenza di un nesso psichico tra il soggetto agente e l'evento, ovvero l'attribuibilità psicologica del fatto alla volontà soggettiva, così che in presenza di cause che escludono l'imputabilità non è possibile procedere a sanzionare la condotta vietata, nella disciplina delle quote latte il superamento del quantitativo di riferimento produce l'applicazione del prelievo supplementare automaticamente, senza che sulla misura patrimoniale abbiano alcuna rilevanza gli stati soggettivi dell'imprenditore. Mentre, invero, di fronte ad un illecito, la sanzione amministrativa viene irrogata solo quando l'agente ha posto in essere la «propria azione o omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa» (art. 3 legge n. 689/1981), quando, dunque, il trasgressore sia in grado di comprendere il significato del proprio comportamento e di valutare le possibili ripercussioni positive o negative sui terzi (2), nell'ipotesi di vendita della produzione lattiera eccedentaria, il pagamento del prelievo supplementare è richiesto all'allevatore indipendentemente dal fatto che costui sia, ad esempio, affetto, al momento della commercializzazione, da vizio di mente, o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o, comunque, dimostri, più in generale, l'assenza di colpa. Non è, infatti, l'attribuibilità psicologica al produttore del superamento del QRI ciò che determina l'applicazione del prelievo, come dovrebbe, invece, accadere se la fattispecie fosse un illecito amministrativo, ma è il mero evento dell'avvenuta commercializzazione dell'eccedenza che porta la P.A. ad attuare la misura patrimoniale.

Del resto, l'irrelevanza dell'elemento psicologico e, dunque, l'estraneità della condotta di super-commercializzazione all'area dell'illecito è palesata, sul piano strettamente sanzionatorio, dall'assenza, nella disciplina delle quote latte, di ogni

(1) Sull'applicabilità del principio di tipicità all'illecito amministrativo, per tutti, MUCCIARELLI, *Il principio di legalità della legge 24 novembre 1981, n. 689, in L'illecito penale amministrativo: verifica di un sistema*, Padova, 1987, 40 ss.

(2) V., in proposito, Corte cost. 4 marzo 1999, n. 49, in *G.U.*, I serie speciale, n. 10, 20, che ritiene l'elemento della colpa, anche quando non espressamente previsto dalla norma, coesistente al concetto di sanzione amministrativa. Cfr. Cass. 23 aprile 1992, n. 4900, in *Foro it.*, 1992, I, 1372.

riferimento ai criteri di graduazione della sanzione. Mentre, infatti, l'art. 11 della legge n. 689/1981 stabilisce che nell'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie si deve tener conto di criteri quali la gravità, oggettiva e soggettiva, della violazione della norma, l'esistenza o meno del ravvedimento successivo all'illecito, la personalità del trasgressore, al fine di commisurare il *quantum* della sanzione a tutti gli elementi collegati alla condotta antiggiuridica, per il superamento della quota il legislatore non ha previsto alcun meccanismo di graduazione del prelievo, essendo, invero, il 115 per cento del prezzo indicativo «prelevato», appunto, in misura fissa all'imprenditore, a prescindere dalla circostanza che il produttore sia o meno recidivo. A chi vende latte in misura superiore alla quota di riferimento è applicato il prelievo indipendentemente dalla circostanza che il superamento del quantitativo sia avvenuto per la prima volta, o che rappresenti un atteggiamento consueto dell'allevatore, o che sia avvenuto in costanza di non imputabilità, o che sia stato perfettamente consapevole.

E laddove nell'illecito amministrativo la sanzione pecuniaria è intrasmissibile agli eredi in caso di morte del trasgressore, ex art. 7 legge n. 689, nel prelievo supplementare il principio di personalità dell'illecito appare estraneo alla fattispecie, posto che il pagamento deve avvenire comunque, in caso di superamento del QRI, da parte dell'imprenditore o, in ipotesi di decesso, da parte degli eredi. Il pagamento del prelievo supplementare è obbligazione che si trasmette agli eredi, denunciando così la non appartenenza del prelievo all'ambito del diritto punitivo.

Può essere aggiunto che la non configurabilità del prelievo supplementare come pena in senso tecnico risulta dalla modulazione, effettuata dal Regolamento comunitario e dalla legge nazionale, dell'applicazione della misura patrimoniale. Invero, il reg. n. 3950/92 prevede all'art. 2 che il pagamento del prelievo è stabilito a livello nazionale «in base al superamento del quantitativo di riferimento a disposizione di ciascun produttore», secondo un meccanismo di compensazione. L'art. 5 della legge n. 642/96 ha, inoltre, attribuito ai produttori delle zone di montagna e svantaggiate il diritto prioritario alla compensazione, determinata su base nazionale, tra superproduttori e produttori deficitari. Mentre il legislatore comunitario ha legato l'applicazione del prelievo ad un sistema compensativo, il legislatore nazionale si è spinto oltre, *esonero* i superproduttori delle zone svantaggiate dal pagamento della misura patrimoniale, garantendo loro, di fatto, l'estraneità al programma di produzione quotizzata. Ora, nel momento in cui si assicura ad una categoria di soggetti la sottrazione al prelievo e si subordina, comunque, tale pagamento ad un meccanismo di compensazione nazionale, la costruzione normativa della fattispecie superamento del QRI, e della misura-pagamento del prelievo, si pone in antitesi con ogni figura di illecito. Se l'illecito amministrativo è violazione di legge, la sussistenza dell'antigiuridicità della condotta dipende dal fatto stesso di aver posto in essere un *agere contra legem*, e non, invece, dall'essere l'illecito risultato di compensazioni tra i soggetti interessati, tra chi viola la norma e chi la osserva, producendo, anzi, un quantitativo inferiore alla quota assegnata, né dal dipendere dall'esistenza di specifici esoneri dall'imperatività del precetto (chi si trova in zone svantaggiate può essere superproduttore). Se così è, delle due, l'una: o le disposizioni in tema di prelievo supplementare configurano un'ipotesi di illecito amministrativo, come affermano i giudici di merito sopra richiamati, e allora il superamento della quota effettuato almeno con colpa deve essere sanzionato sempre e comunque, oppure la normativa sulle quote latte non rimanda ad una fattispecie di illecito, ed allora è possibile giustificare le previsioni della compensazione nazionale e dell'esonero dal sistema di alcuni superproduttori.

Ed anche a voler tacere sui principi di legalità e tipicità dell'illecito, sull'antigiuridicità e sulla colpevolezza, che la commercializzazione della produzione *extra* quota non è un fatto «pericoloso» per l'ordine costituito, colpito da un giudizio di disvalore sociale da parte dell'Ordinamento, e che il prelievo supplementare non è una sanzione amministrativa diretta a punire il trasgressore in funzione di deterrenza allo stesso tempo specifica ed *erga omnes*, è palesato dalla estraneità al prelievo di quell'istituto peculiare delle sanzioni amministrative, e che presiede alla disciplina dell'illecito, che è l'oblazione. Ove, infatti, si ritenga, che la vendita di latte superiore al QRI sia un illecito, si dovrebbe coerentemente anche ammettere l'imprenditore colpevole al pagamento della «sanzione» in misura ridotta di 1/3, ex art. 16, legge n. 689/1981, quindi al versamento allo Stato non del 115 per cento del prezzo indicativo bensì di 1/3 della somma complessiva derivante dal calcolo del 115 per cento su tutta la produzione eccedentaria. In realtà, nessuno «sconto» è previsto per il superproduttore e nessuna oblazione è ammissibile, restando la misura patrimoniale invariabile nell'importo.

Se, dunque, la conclusione, cui sono pervenuti i giudici di merito nel primo gruppo di pronunce in esame, non può trovare accoglimento, per identificare la natura del prelievo è necessario riflettere sulla funzione della misura patrimoniale.

In questa prospettiva, meritevole di approvazione appare la seconda decisione in commento, la quale, muovendo dalla finalità del prelievo, opera un accostamento tra prelievo e dazio. In particolare, sulla premessa che il prelievo è stato istituito per rimediare allo squilibrio tra domanda e offerta nel settore lattiero, il giudice individua nel prelievo una misura volta, da un lato, a disincentivare la produzione eccedentaria, e, dall'altro, a consentire alla Comunità di reperire i mezzi finanziari necessari per coprire i costi derivanti dallo smaltimento della produzione non assorbibile dal mercato.

Appare necessario, sul punto, precisare che, pur se i dazi sono quei tributi indiretti che colpiscono le merci al passaggio di una frontiera statale e che pur se, a ben vedere, nel caso del prelievo supplementare non siamo di fronte ad una fattispecie di misura patrimoniale azionata al momento dell'«ingresso» del latte nel territorio dello Stato, bensì al momento della super commercializzazione, la sentenza appare significativa non tanto per la qualificazione formale del prelievo, non aderente, sotto questo profilo, alla figura del dazio, quanto per aver individuato lo specifico del prelievo nella sua natura fiscale (3). Invero, il prelievo supplementare è misura sicuramente disincentivante diretta, tuttavia, non a «punire» un illecito, ma a determinare un innalzamento dei costi interni all'impresa produttrice, tali da provocare una riduzione della commercializzazione, riportandola entro i confini segnati dalla quota. Ma il prelievo rappresenta anche lo strumento economico con il quale la Comunità obbliga l'imprenditore a contribuire alle spese pubbliche derivanti dallo smaltimento della produzione eccedentaria. In quest'ottica, il prelievo sembra, allora, affondare le sue radici nell'art. 53 Cost., ovvero nel dovere costituzionalmente imposto ad ogni *civis* di concorrere a costituire i mezzi finanziari per l'esplicazione dell'attività collettiva (4): dovere che, nel caso di produzione *extra* quota, appare particolarmente stringente, posto che l'imprenditore è chiamato dalla Comunità e dallo Stato a contribuire, tramite il pagamento del prelievo, ai costi sociali derivanti dal suo comportamento, cioè alle spese che la collettività deve sopportare per eliminare lo squilibrio tra domanda e offerta, causato dallo stesso allevatore non rispettoso della quota assegnata.

Sonia Carmignani

(3) In questo senso, COSTATO (a cura di), *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 472-473; CINQUETTI, *Problemi procedurali delle «quote latte»*, in questa Riv., 1994, 146; GERMANÒ, *Manuale di*

diritto agrario, Torino, 2000, 236 ss.

(4) Per tutti, LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 349 ss.

Cons. Stato, Sez. VI - 27-4-1999, n. 542 - de Roberto, pres.; Salvatore, est. - CIAP (avv. Di Girolamo e altri) c. U.P.A.P. (avv. Mazzarolli e Manzi) e Min. industria. (Annulla T.A.R. Veneto, I Sez., 29 aprile 1998, n. 533)

Impresa e imprenditore - Imprenditore agricolo - Piccolo imprenditore - Qualifica ex art. 2083 c.c. - Prevalenza del lavoro personale - Necessità - Solo per il coltivatore diretto e non per i familiari. (C.c., art. 2083)

Impresa e imprenditore - Coltivatore diretto - Qualifica ex art. 2083 c.c. - Professionalità - Nozione. (C.c., art. 2083)

Camera di commercio - Organi e Consiglio camerale - Composizione - Rappresentanza imprese agricole - Parametro di misurazione - Artt. 10, comma 1 e 12 legge n. 580 del 1993 e 1 d.p.r. n. 472 del 1995 - Individuazione. (L. 29 dicembre 1993, n. 580, artt. 10, 12; d.p.r. 21 settembre 1995, n. 472, art. 1)

Al fine dell'attribuzione della qualifica di piccolo imprenditore agricolo, la prevalenza del lavoro personale nella conduzione del fondo, rispetto ad altre attività lavorative eventualmente svolte, è richiesta dall'art. 2083 c.c. solo per il coltivatore diretto, e non anche per quello dei suoi familiari, che potrebbe anche mancare e, ove esistente, non deve essere necessariamente prevalente rispetto ad altre attività occupazionali (1).

Il concetto di professionalità di cui all'art. 2083 c.c. va inteso non come esclusività, bensì come non occasionalità dell'attività esercitata, per cui la qualità di coltivatore agricolo diretto sussiste anche in capo a colui che, pur non essendo presente sul fondo in modo continuativo, partecipi attraverso un'attività di direzione alla conduzione del fondo, la cui coltivazione sia effettuata dalla moglie e dai figli, né, tanto meno, perché l'attività economica possa considerarsi professionalmente esercitata, occorre che si tratti dell'unica attività svolta dal soggetto o della sua attività principale (2).

Ai sensi degli artt. 10, comma 1 e 12 l. 29 dicembre 1993, n. 580 e 1 d.p.r. 21 settembre 1995, n. 472, agli effetti dell'individuazione delle Organizzazioni sindacali aventi titolo a designare i propri rappresentanti nel Consiglio della Camera di commercio per il settore agricoltura, ciò che rileva è il numero delle imprese aderenti ed iscritte nel registro delle imprese, e non gli ettari di terreno da esse coltivati (3).

(Omissis). - FATTO. - L'Unione provinciale agricoltori di Padova, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, impugnava il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 187 del 10 febbraio 1997 nella parte in cui designa i componenti del Consiglio della CCIAA di Padova per il settore Agricoltura, escludendo la ricorrente e attribuendo i seggi previsti soltanto alle due organizzazioni controinteressate, nonché gli atti con i quali la CCIAA di Padova ha provveduto ad istruire i dati e i documenti relativi alla rappresentatività delle organizzazioni, inviati alla Regione con la nota prot. 3449 del 24 gennaio 1997 di cui si fa menzione nel provvedimento regionale impugnato, nonché il d.m. n. 501 del 24 luglio 1996, nella parte in cui detta le disposizioni sulla determinazione della consistenza delle organizzazioni imprenditoriali.

La ricorrente premetteva di essere tra le associazioni maggiormente rappresentative nella categoria dei datori di lavoro operanti nel settore agricolo della provincia di Padova e di avere, in vista della designazione dei membri del Consiglio della CCIAA di Padova, presentato la documentazione prevista dall'art. 2 del d.m. 24 luglio 1996, n. 501, ritenendo di essere in possesso dei requisiti per ottenere un seggio nel Consiglio predetto.

Aggiungeva che il D.P.G.R. impugnato, ha individuato le organizzazioni maggiormente rappresentative nella Federazione coltivatori diretti e nella Confederazione italiana dell'agricoltura, attribuendo alla prima due seggi ed alla seconda il seggio residuo.

Ciò precisato, deduceva le seguenti censure.

1. - Eccesso di potere per carenza di motivazione. Violazione del d.m. n. 501 del 24 luglio 1996. Difetto di istruttoria e illogicità manifesta.

L'art. 2 del d.m. n. 501 del 1996 non richiede la semplice indicazione del numero degli associati alla singola organizzazione di categoria, ma prescrive che gli associati svolgano un'attività imprenditoriale, sia pure agricola, dunque un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o ser-

vizi, secondo la definizione di imprenditore di cui all'art. 2082 del codice civile.

Ne discende che per la valutazione della rappresentatività delle associazioni, il riferimento non può essere effettuato a persone fisiche che svolgono anche saltuariamente attività di coltivazione di piccoli appezzamenti per proprio consumo, ma di imprenditori che appunto svolgono un'attività organizzata.

Una siffatta conclusione si pone in consonanza con il quadro delineato dalla legge n. 580 del 1993, recante il riordino delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

L'unico dato che può venire in considerazione nella valutazione della consistenza delle imprese agricole del Padovano, è quello desumibile dalle posizioni previdenziali ed assicurative delle imprese esercenti nella provincia di Padova.

A conferma di quanto detto la ricorrente rileva che le imprese associate all'U.P.A. di Padova coprono 42.000 ha. pari ad 1/3 dell'intera provincia e producono poco meno del 50 per cento della produzione lorda vendibile provinciale.

Non si comprende, quindi, come possa avvenire che il numero degli addetti alle singole imprese delle associazioni controinteressate sia inferiore al numero delle imprese stesse.

2. - Eccesso di potere per difetto di motivazione, per incongruità e illogicità manifesta. Difetto di istruttoria.

Incombeva sulla CCIAA l'onere istruttorio di verificare che i dati in suo possesso non risultavano assurdi rispetto alla situazione della Provincia di riferimento.

Tale attività istruttoria non è stata effettuata dalla locale CCIAA che si è limitata a raccogliere le dichiarazioni degli interessati e a trasmetterle alla Regione, senza alcuna verifica circa l'attendibilità dei dati riportati.

3. - Avverso il presupposto decreto ministeriale. Eccesso di potere per illogicità manifesta ed erronea valutazione dei presupposti. Contraddittorietà.

In via subordinata la ricorrente rileva che il decreto ministeriale risulterebbe illegittimo, in quanto non in grado di assicurare quella che risulta essere la finalità prima, e cioè l'individuazione delle organizzazioni di imprenditori maggiormente rappresentative.

Il semplice riferimento al numero di soggetti (sia persone fisiche con modestissima o secondaria attività, sia imprese) non è idoneo a garantire il raggiungimento dello scopo, che è appunto quello di garantire la presenza in Consiglio delle associazioni imprenditoriali più significative del territorio.

Le due associazioni controinteressate e la Regione Veneto si costituivano in giudizio, contestando la fondatezza del ricorso che veniva accolto con la sentenza in epigrafe, avendo il giudice di primo grado riconosciuto fondati i primi due motivi di gravame.

La sentenza è stata impugnata con distinti appelli dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato, dalla Regione Veneto dalla Federazione provinciale Coltivatori diretti di Padova e dalla Confederazione italiana agricoltori della provincia di Padova che deducono l'erroneità delle statuizioni del Tribunale e ne chiedono l'integrale riforma.

L'Avvocatura generale dello Stato ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado.

L'Unione provinciale agricoltori di Padova si è costituita anche in questo grado del giudizio, replicando alle argomentazioni poste a base delle tre impugnazioni.

Tutte le parti hanno diffusamente illustrato le proprie tesi difensive con apposite memorie e gli appelli sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 22 gennaio 1999.

DIRITTO. - 1. - Gli appelli sono rivolti contro la stessa sentenza e coinvolgono le stesse parti del giudizio di primo grado. Essi vanno, pertanto, riuniti per ragioni di connessione e decisi con unica pronuncia.

2. - Il Tribunale ha ritenuto che, alla stregua della normativa primaria e secondaria applicabile al caso in esame, la qualità di coltivatore diretto non può essere riconosciuta a coloro che svolgono attività agricola solo in modo sussidiario e non abituale.

La stessa disciplina codicistica in tema di imprenditore agricolo (art. 2135), di piccolo imprenditore (art. 2083) e di coltivatore diretto (art. 1647) dimostrerebbe che il coltivatore diretto può essere equiparato al piccolo imprenditore solo se l'attività agricola viene svolta e organizzata prevalentemente con il proprio lavoro e con quello della propria famiglia.

Da qui, la necessità di un minimo di organizzazione nonché di continuità e abitualità dell'attività agricola, connotati questi che

non possono caratterizzare la posizione dell'impiegato e/o dell'operaio che dedicano all'agricoltura solo il tempo che residua dalla loro attività principale, con la conseguenza che al fine di individuare tale figura nessuna rilevanza può attribuirsi alla titolarità della partita IVA – che per prassi viene concessa sulla base di mera dichiarazione di parte – mentre più pertinente si rileverebbe l'utilizzazione del servizio contributi unificati (SCAU), che postula il requisito dell'abitudine.

In ogni caso, ad avviso del primo giudice, l'Amministrazione procedente non poteva limitarsi a prendere atto del dato formale costituito dal numero dei coltivatori diretti dichiarati dalle associazioni iscritte nel registro della Camera di commercio – essendo noto che l'iscrizione in tale registro non accerta in modo univoco e definitivo la reale natura imprenditoriale dell'attività svolta dal richiedente – ma avrebbe dovuto valutare criticamente detti dati e motivare in ordine all'esclusione dell'Unione ricorrente, anche in relazione alla circostanza che essa vantava un numero di addetti e un valore aggiunto superiori alla Confederazione italiana agricoltori e più della metà di quelli dichiarati dalla Coldiretti.

Una motivazione che si rendeva tanto più necessaria, in quanto figuravano come imprese soggetti che non risultavano coadiuvati da alcun addetto e il cui titolare non era iscritto nei ruoli previdenziali, come testimoniano gli atti acquisiti al giudizio, dai quali emerge che la Coldiretti dichiara n. 12.088 addetti a fronte di n. 16.168 imprese e la Confederazione italiana agricoltori n. 6864 addetti a fronte di n. 6.885 imprese. Tutto ciò a dimostrazione che l'amministrazione regionale ha considerato imprenditori soggetti che non avevano neppure le caratteristiche per essere considerati piccoli imprenditori.

Alle predette considerazioni il Tribunale aggiungeva che l'Associazione ricorrente ha anche dimostrato che le imprese ad essa associate coprono 42.000 ha., e cioè un terzo della superficie provinciale destinata all'agricoltura e producono circa il 50 per cento della produzione provinciale vendibile.

Ulteriore argomento a sostegno della statuizione sarebbe desumibile dalla circostanza che nel settore agricoltura non era stata attribuita separata e autonoma rappresentatività alle piccole imprese, per cui di fronte ad una normativa che dava rilievo alle piccole imprese in misura ridotta rispetto alle imprese ordinarie, l'amministrazione avrebbe dovuto quanto meno accertare come le tre organizzazioni di categoria si caratterizzavano privilegiando le associazioni cui aderivano in prevalenza imprese di dimensioni medio grandi.

3. - Le considerazioni svolte dal Tribunale per pervenire all'accoglimento delle censure di difetto di motivazione e di istruttoria, sono criticate dalle appellanti, le quali osservano che l'impugnata sentenza muove dall'esatta premessa che «sia la normativa statale di principio, sia la normativa regolamentare di attuazione si riferiscono, ai fini della rappresentanza negli organi delle camere di commercio, alle sole imprese e, nell'ambito di queste, ai fini di attribuire una rappresentanza autonoma, alle piccole imprese», ma poi ne trae conclusioni erronee sia in ordine ai concetti di «impresa» e di «piccolo imprenditore» sia in ordine ai poteri che nel procedimento di costituzione dell'organo in questione spettano alla Regione ed alla camera di commercio. Gli indicati poteri, infatti, contrariamente a quanto affermato in sentenza, non comportano esercizio di attività discrezionale e si concretano in operazioni di mera verifica della sussistenza dei requisiti, soggettivi ed oggettivi, normativamente prescritti.

L'Avvocatura dello Stato ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, osservando che ogni questione sulla rappresentatività delle organizzazioni è rimessa al Ministero dell'industria in sede di esame dei ricorsi amministrativi previsti dall'art. 6, comma 1 del d.m. n. 501 del 24 luglio 1996, per cui, avendo l'Unione ricorrente omissso di seguire tale procedura, il ricorso sarebbe inammissibile.

Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame della questione pregiudiziale, essendo gli appelli meritevoli di accoglimento nel merito.

3.1. - La legge n. 580 del 29 dicembre 1993, istitutiva del Registro delle imprese, all'art. 8, comma 4°, dispone che «sono iscritti in sezioni speciali del Registro delle imprese (...) i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 del medesimo codice civile» e il d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581, contenente il regolamento di attuazione, nell'elencare all'art. 7 i soggetti da iscrivere nel registro vi include al n. 8 «i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 codice civile».

Ciò significa che l'art. 1, comma 1, lett. l) del d.m. 24 luglio 1996, n. 501, allorché precisa che l'espressione «piccole imprese»

indica, per il settore dell'agricoltura, «i coltivatori diretti», si riferisce alla nozione di coltivatore diretto, risultante dall'art. 2083 del codice civile, il quale colloca la figura del coltivatore diretto fra i piccoli imprenditori, definiti come coloro che svolgono la propria attività «con il lavoro prevalentemente proprio e dei componenti della famiglia».

Di ciò è consapevole anche il giudice di primo grado, il quale, però, ricava una nozione di coltivatore diretto che non trova riscontro nel dato normativo.

Ed invero, l'affermazione del T.A.R. secondo la quale il coltivatore diretto del fondo «può essere equiparato al piccolo imprenditore solo se l'attività agricola viene svolta e organizzata prevalentemente con il proprio lavoro o con quello della propria famiglia», non considera che, come esattamente rilevano gli appellanti, il coltivatore diretto non è equiparato al piccolo imprenditore ma è, *ipso iure*, piccolo imprenditore per espressa previsione dell'art. 2083 c.c. il quale dispone testualmente che «sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo ... i quali esercitano una attività professionale organizzata con il lavoro prevalentemente proprio e dei componenti della famiglia».

Sotto il profilo testuale deve rilevarsi che l'avverbio «prevalentemente» – che il giudice di primo grado riferisce all'organizzazione, quasi che, per essere piccolo imprenditore, il coltivatore diretto debba disporre di una famiglia lavoratrice – in realtà, nel testo legislativo, è riferito al lavoro proprio. Il che significa che il lavoro altrui può anche mancare, ma se c'è non deve essere prevalente rispetto al lavoro personale del coltivatore e dei suoi familiari.

Altrettanto non condivisibile è l'affermazione del T.A.R. che esclude la qualità di coltivatore diretto piccolo imprenditore per coloro che svolgono l'attività produttiva non in modo esclusivo ma «solo in modo sussidiario e quindi non abituale».

Nella nozione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c. il concetto di professionalità va inteso non come esclusività, bensì come non occasionalità dell'attività esercitata; non si richiede, necessariamente, che l'attività sia ininterrotta, ma che essa sia connotata dall'abitudine, intesa come il costante ripetersi dell'attività economica, per cui la qualità di coltivatore diretto sussiste anche in capo a colui che, pur non essendo presente sul fondo in modo continuativo, partecipi attraverso un'attività di direzione alla conduzione del fondo stesso, la cui coltivazione sia effettuata dalla moglie e dagli altri familiari (Cass. 12 dicembre 1986, n. 7411), né occorre, perché l'attività economica sia «professionalmente» esercitata, che si tratti dell'unica attività svolta dal soggetto o della sua attività principale.

3.2. - Passando all'esame delle censure di difetto di motivazione e di istruttoria che sarebbero state commesse nel corso del procedimento culminato con il provvedimento impugnato, conviene richiamare per una più agevole soluzione delle questioni prospettate, la normativa alla stregua della quale è stato adottato l'atto censurato.

L'art. 10 della l. 29 dicembre 1993, n. 580, prevede (comma 1) che «Il numero dei componenti del Consiglio è determinato in base al numero delle imprese iscritte nel registro delle imprese o nel registro delle ditte ...», rimette (comma 3) alla sede regolamentare la definizione dei «criteri generali per la ripartizione dei consiglieri ... tenendo conto del numero delle imprese, dell'indice di occupazione e del valore aggiunto di ogni settore» e, infine, precisa (comma 5) che «nei settori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura deve essere assicurata una rappresentanza autonoma per le piccole imprese».

L'art. 12 della medesima legge, recante disposizioni sulle modalità di costituzione dei Consigli, rimanda (comma 3) alla fonte regolamentare l'emanazione delle disposizioni di attuazione, «con particolare riferimento ai tempi, ai criteri e alle modalità relative alla procedura di designazione dei componenti il consiglio e alle modalità per esperire i ricorsi relativi all'individuazione della rappresentatività delle organizzazioni ...».

Il regolamento di attuazione dell'art. 10 citato, è stato emanato con d.p.r. n. 472 del 21 settembre 1995, il quale all'art. 1, chiarisce che la voce «parametri» indica il numero delle imprese, l'indice di occupazione ed il valore aggiunto, li specifica come segue:

a) «numero delle imprese» indica il numero complessivo dei soggetti operanti nelle singole circoscrizioni territoriali delle camere di commercio iscritte o annotati nel registro delle imprese ovvero, fino alla sua completa attuazione, nel registro delle ditte, nonché dei soggetti le cui attività siano state denunciate alla camera di commercio in base alla normativa vigente: ivi comprese le sedi secondarie e le unità locali;

b) «indice di occupazione» indica il rapporto tra il numero degli addetti nella circoscrizione provinciale delle imprese di un settore e il numero degli addetti, nella stessa circoscrizione, delle imprese di tutti i settori;

c) «il valore aggiunto» indica l'incremento di valore che le imprese dei diversi settori apportano con l'impiego dei propri fattori produttivi al valore dei beni e servizi ricevuti da altri settori valutato al costo dei fattori.

L'art. 4 del medesimo regolamento dispone al comma 2°, che «il numero delle imprese ed il valore aggiunto sono calcolati in percentuale assumendo come base rispettivamente il numero complessivo delle imprese nella circoscrizione ed il valore aggiunto complessivo prodotto dalle imprese nella circoscrizione provinciale» e al comma 3, che «ai fini della ripartizione dei seggi tra i settori è calcolata per ciascuno dei settori individuati, la media aritmetica semplice delle quote percentuali dei tre parametri».

Il successivo art. 6, infine, precisa che «la rappresentanza spettante alle piccole imprese ai sensi dell'art. 10, comma 5, della legge, è computata all'interno del numero dei rappresentanti spettanti a ciascuno dei settori dell'industria, del commercio e dell'agricoltura».

In applicazione di quanto disposto dall'art. 12, comma 3 della legge è stato emanato il regolamento n. 501 del 24 luglio 1996, il quale, all'art. 1, lett. L) chiarisce che l'espressione «piccole imprese» per il settore dell'agricoltura indica i coltivatori diretti, e, all'art. 5, comma 2, dispone che il «grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione imprenditoriale nell'ambito del settore è definito dalla media aritmetica dei seguenti parametri:

a) incidenza percentuale del numero delle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al totale delle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali dello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni;

b) incidenza percentuale del numero degli occupati nelle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al totale degli occupati nelle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali dello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni;

c) incidenza percentuale del valore aggiunto relativo agli occupati delle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al valore aggiunto totale relativo agli occupati delle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali dello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni».

Dall'esame della documentazione esibita emerge in maniera inequivocabile che il Presidente della Giunta regionale, nella determinazione dei seggi alle tre organizzazioni si è scrupolosamente attenuto alle disposizioni di rango primario e secondario avanti richiamate.

Appare allora evidente come la sentenza impugnata, allorché solleva dubbi e perplessità sulla legittimità dell'operato della mancata attribuzione di un seggio all'Associazione ricorrente, sul rilievo che «le imprese ad essa associate coprono 42.000 ha., e cioè un terzo della superficie provinciale destinata all'agricoltura e producono circa il 50 per cento della produzione provinciale vendibile», non considera che in realtà, il criterio fissato dalla legge è il numero delle imprese, quali risultano dal registro delle imprese (e, prima della sua integrale attuazione, dal registro delle ditte), non già gli ettari di terreno da esse coltivate.

Altrettanto irrilevanti e non pertinenti devono essere ritenuti i richiami allo SCAU e le considerazioni con le quali l'impugnata sentenza sostiene che le Amministrazioni non potevano limitarsi a prendere atto del dato formale costituito dal numero dei coltivatori dichiarati dalle associazioni iscritti nel registro delle ditte tenuto dalla stessa Camera di commercio, posto che l'iscrizione in tale registro non accerta in modo univoco e definitivo la reale natura imprenditoriale dell'attività svolta dal richiedente.

Le Amministrazioni procedenti non potevano comportarsi diversamente, atteso che la normativa riportata stabilisce in modo puntuale e vincolante i parametri in base ai quali determinare i componenti del Consiglio.

Neppure sussiste il difetto di istruttoria, ove si consideri che come prima ricordato, il «grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione imprenditoriale nell'ambito del settore è definito dalla media aritmetica dei seguenti parametri:

a) incidenza percentuale del numero delle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al totale delle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali dello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni;

b) incidenza percentuale del numero degli occupati nelle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al

totale degli occupati nelle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali dello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni;

c) incidenza percentuale del valore aggiunto relativo agli occupati delle imprese iscritte all'organizzazione imprenditoriale rispetto al valore aggiunto totale relativo agli occupati delle imprese iscritte alle organizzazioni imprenditoriali dello stesso settore che abbiano provveduto alle comunicazioni».

Alla stregua del grado di rappresentatività così determinato, il decreto del Presidente della Giunta regionale del Veneto ha quindi determinato «il numero dei componenti il consiglio che ciascuna organizzazione imprenditoriale o gruppo di organizzazioni designa tenuto conto dei posti previsti nello statuto camerale per ciascun settore economico dividendo il grado di rappresentatività di ciascuna organizzazione imprenditoriale o gruppo di organizzazioni per 1, 2, 3, 4 ed oltre sino alla concorrenza del numero dei seggi disponibili per il relativo settore economico e disponendo i quozienti così ottenuti in una graduatoria decrescente, in un numero pari a quello dei seggi da attribuire».

E poiché a ciascuna organizzazione imprenditoriale spetta designare un numero di componenti il consiglio pari ai quozienti ad essa riferibili compresi nella graduatoria il decreto, come risulta dai suoi allegati, ha distribuito i 3 seggi del settore dell'agricoltura, attribuendone due alla Coldiretti e uno alla Confederazione italiana agricoltori. -

Il giudice di primo grado ritiene censurabile l'operato dell'Amministrazione perché questa non ha fornito alcuna motivazione sulle ragioni che avevano comportato la mancata attribuzione di seggi all'Unione provinciale agricoltori di Padova, tenuto conto che questa poteva contare su un numero di addetti e su un valore aggiunto superiore alla Confederazione italiana agricoltori e più della metà di quelli dichiarati dalla Coldiretti.

A questo proposito, a parte che la Coldiretti supera largamente l'Unione sia per numero di imprese, sia per numero di addetti, sia per valore aggiunto è facile replicare, quanto alla posizione della Confederazione, che il grado di rappresentatività delle organizzazioni doveva essere rilevato in base alla media dei tre parametri di incidenza percentuale relativa al numero delle imprese, al numero degli addetti e al valore aggiunto. Ora, atteso che l'applicazione della media aritmetica dei tre prescritti parametri ha portato come risultato ad un quoziente favorevole alla Confederazione, a nulla rileva la circostanza che nei due parametri citati dal Tribunale, la posizione dell'Unione fosse superiore a quella della Confederazione.

Quanto alla discrepanza tra numero di occupati e numero di imprese si può osservare che essa dipende dalla circostanza che il secondo dato è stato determinato con riferimento all'iscrizione nel registro delle imprese, mentre il primo dato scaturisce dall'iscrizione allo SCAU, che, essendo finalizzata esclusivamente al trattamento previdenziale notoriamente contiene un numero inferiore perché non comprenda quei soggetti, quali ad esempio gli impiegati, i quali godono ad altro titolo di un diverso trattamento previdenziale.

Il decreto impugnato, contrariamente a quanto ritenuto dai primi giudici, è anche immune dal vizio di difetto di istruttoria, sol che si consideri che a norma dell'art. 2 del d.m. n. 501 del 24 luglio 1996, la procedura prevede:

1. - l'avviso da parte del Presidente della Camera di commercio, rivolto a tutte le organizzazioni imprenditoriali interessate, in merito all'avvio delle procedure per la nomina del Consiglio di amministrazione camerale (art. 2, comma 1);

2. - la comunicazione da parte delle suddette organizzazioni delle notizie e dei dati di cui all'art. 2, comma 2, lettere a), b), c) (elementi in merito alla propria natura, finalità e ampiezza e diffusione delle proprie strutture, numero delle imprese associate e numero dei relativi occupati);

3. - la raccolta e la verifica formale di detta documentazione da parte della Camera di commercio ed intervento (ove ritenuto necessario) nei confronti delle organizzazioni imprenditoriali ai fini della sua eventuale regolarizzazione (art. 2, comma 5);

4. - la trasmissione di detta documentazione al Presidente della Giunta regionale (art. 2, comma 6);

5. - la determinazione del numero dei consiglieri spettanti a ciascuna organizzazione da parte del Presidente della Giunta regionale e la relativa notifica a ciascuna delle organizzazioni interessate (art. 5).

Nel delineato procedimento gli interventi della Camera di commercio e della Regione si risolvono in attività totalmente

vincolata, dovendo la prima compiere un mero controllo formale della documentazione e la Regione, sulla scorta delle dichiarazioni auto certificate dalle parti, procedere a semplici operazioni di calcolo dei dati trasmessi dalla Camera di commercio.

Da qui, l'insussistenza del dedotto vizio di difetto di istruttoria.

4. - La riconosciuta fondatezza degli appelli impone di esaminare il terzo motivo del ricorso originario non esaminato dal Tribunale ed espressamente riproposto in questa fase dall'Unione provinciale agricoltori.

Si tratta della censura di eccesso di potere per illogicità manifesta ed erronea valutazione dei presupposti, rivolta contro il d.m. 24 luglio 1996, n. 501.

Si assume che l'art. 2 del decreto non sarebbe in grado di assicurare la corretta individuazione delle organizzazioni di imprenditori maggiormente rappresentative sotto un primo profilo, perché il semplice riferimento al numero dei soggetti non sarebbe idoneo a garantire la presenza in Consiglio della CCIAA delle associazioni imprenditoriali più significative.

Sotto un secondo profilo, in quanto il decreto impugnato, da un lato, con la previsione di cui al comma 2, lett. a) dell'art. 2, si sarebbe preoccupato di mettere in condizione le varie associazioni di illustrare la propria consistenza, fornendo dati aggiuntivi e diversi rispetto al dato numerico degli iscritti e degli addetti, dall'altro non prevede alcun metro di valutazione di detti dati, svuotando così di significato la suddetta prescrizione, atteso che l'art. 5, comma 2, esclude dai parametri di riferimento per l'individuazione delle organizzazioni ogni e qualsiasi richiamo proprio ai dati in questione.

Gli appellanti hanno eccepito l'inammissibilità della censura, che andava sollevata a suo tempo direttamente contro il decreto ministeriale, ovviamente entro il termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione, ma il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame della questione pregiudiziale, dovendo la doglianza essere respinta nel merito.

In disparte ogni questione circa la natura di vizio di legittimità della censura, si deve rilevare che i dati contenuti nell'art. 2, comma 2, lett. a), concernenti la natura, le finalità di tutela e promozione degli associati nonché la diffusione delle strutture operative e i servizi resi, hanno una finalità illustrativa della natura e finalità dell'organizzazione e dell'attività dalla stessa svolta, e non possono, pertanto, essere presi in considerazione, proprio per la loro natura esplicativa e generica, ai fini della indicazione della rappresentatività.

Tale ultima finalità può essere perseguita solo mediante l'utilizzazione di parametri che, oggettivamente e di per sé, siano in grado di dare prova del radicamento territoriale delle organizzazioni e, quindi, della loro rappresentatività.

Ora, tali caratteristiche sono sicuramente rinvenibili nei parametri indicati dal decreto impugnato, che come si è diffusamente illustrato impone di fare esclusivo riferimento, per individuare il grado di rappresentatività dell'organizzazione, al dato numerico relativo alle imprese associate, al numero degli occupati e al valore aggiunto relativo agli occupati in dette imprese.

In conclusione gli appelli vanno accolti, e, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

Sussistono peraltro giusti motivi perché le spese del doppio grado di giudizio siano interamente compensate fra le parti.

P.Q.M. Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. VI), definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe specificati, li riunisce, li accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado. (Omissis)

(1) Secondo la quale, ai sensi della l. 29 dicembre 1993, n. 580 e dei regolamenti attuativi (dd.mm. 21 settembre 1995, n. 472 e 24 luglio 1996, n. 501), per la valutazione della rappresentatività delle Associazioni degli agricoltori preposte a designare i componenti del consiglio di amministrazione delle Camere di commercio non rilevano anche le persone fisiche che svolgono saltuariamente attività di coltivazione di piccoli appezzamenti per proprio consumo, riferendosi la normativa solo ad imprenditori, anche piccoli, che svolgono un'attività economica organizzata nel settore agricolo.

(2) Il confronto appare necessario ed utile anche in quanto la tematica in oggetto sta assumendo prospettive ampie: infatti, sempre con riferimento alle problematiche suesposte, si assiste ad un proliferare di provvedimenti TAR dei quali riteniamo opportuno tener conto nel prosieguo dell'indagine.

Si tratta, in ogni caso, di pronunce giurisprudenziali relative ai procedi-

(1-3) NUOVE PROBLEMATICHE SULL'INDIVIDUAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI MAGGIORMENTE RAPPRESENTATIVE NEL CONSIGLIO DELLA CAMERA DI COMMERCIO PER IL SETTORE AGRICOLTURA ED ANTICHE QUESTIONI SULLA QUALIFICAZIONE DI COLTIVATORE DIRETTO.

Di particolare rilievo per l'ambito agricolo appare la sentenza del Consiglio di Stato in epigrafe la quale, muovendo da una tematica, per così dire, tradizionale - ma non per questo di soluzione pacifica da parte degli interpreti -, concernente la qualificazione della figura del coltivatore diretto, menzionata nell'art. 2083 c.c., giunge alla valutazione dei criteri fissati dalla legge n. 580 del 1993 e dai relativi regolamenti attuativi ai fini della rappresentatività nel Consiglio di amministrazione delle Camere di commercio per il settore agricoltura. La pronuncia in esame affronta quindi problematiche civilistiche sulle quali si innestano complesse tematiche di natura amministrativa.

I profili da esaminare potrebbero apparire in via logica distinti nonché distanti se non si tenesse presente la questione, di fatto e di diritto, alla base della vicenda, la quale merita di essere succintamente richiamata: il Consiglio di Stato ha infatti, con la decisione che si commenta, accolto il ricorso della Federazione Coltivatori diretti di Padova avverso la sentenza del T.A.R. Veneto n. 533 del 29 aprile 1998 (1), la quale aveva dichiarato illegittima la delibera della Regione con cui, escludendo la Confagricoltura, erano stati attribuiti due posti nel Consiglio della Camera di commercio alla Coldiretti ed uno alla CIA.

Nella sostanza, il Consiglio di Stato ha sostenuto la piena e totale legittimità dell'iter procedimentale nonché delle valutazioni svolte dalla Regione, dichiarando al contempo prive di riferimenti normativi corretti le affermazioni del TAR circa la qualifica di coltivatore diretto.

Per una più agevole comprensione dei passaggi logico-argomentativi contenuti nella decisione che si commenta, confrontata con il precedente giudizio del TAR Veneto (2) appare quindi utile muovere proprio dalla antica e controversa questione circa la qualificazione della figura di coltivatore diretto.

Sul punto, può pienamente condividersi la puntualizzazione del Consiglio di Stato per il quale la nozione di coltivatore diretto adottata dal TAR «non trova riscontro nel dato normativo» in quanto il coltivatore diretto «non è equiparato al piccolo imprenditore» (3) «ma è *ipso iure* piccolo imprenditore per espressa previsione dell'art. 2083 c.c., il quale dispone testualmente che sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo ... e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata con il lavoro prevalentemente proprio e dei componenti della famiglia».

Infatti, anche a voler prescindere per il momento dall'esame dei requisiti necessari al fine di rivestire la qualifica di coltivatore diretto, sui quali non vi è concordia da parte degli interpreti, non può certo dubitarsi dell'inclusio-

menti instaurati a seguito di ricorsi proposti da Unioni Provinciali Agricoltori avverso provvedimenti regionali che hanno riconosciuto la maggiore rappresentatività della Federazione Coltivatori Diretti; pronunce, crediamo, utili, al fine di fornire un quadro il più possibile completo delle problematiche in esame, volgendo lo sguardo alla realtà.

Prima fra tutte - non solo seguendo l'ordine cronologico ma anche con riferimento al rigore con il quale sono stati affrontati i temi suesposti - la sentenza del TAR Marche del 7 ottobre 1999. Ancora, la sentenza del TAR Sardegna 14 gennaio 2000, n. 17, l'ordinanza del TAR Lazio del 23 marzo 2000; da ultimo, può confrontarsi la sentenza del TAR Sardegna 31 ottobre 2000, n. 931.

(3) Invece secondo la pronuncia del TAR Veneto 29 aprile 1998, n. 533 «il coltivatore diretto del fondo può essere equiparato al piccolo imprenditore» e, a livello più ampio, si fa riferimento alla «categoria dei coltivatori diretti, equiparati dalla legge alle piccole imprese».

ne – e non, quindi dell'equiparazione – dei coltivatori diretti tra i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 c.c.

In tema possono sollevarsi numerose problematiche: anzitutto, può richiamarsi la nota questione circa l'unitarietà o meno della nozione di imprenditore. In argomento, la dottrina dominante propende per la prima ipotesi, nel senso cioè che il concetto di imprenditore è unitario in quanto prescinde sia dalle dimensioni dell'impresa – con riferimento alle problematiche sollevate dalla sentenza in commento anche il piccolo imprenditore sarebbe quindi imprenditore –, sia dalla specie dell'attività produttiva, sia infine dalla natura del soggetto, che può essere una persona fisica o una persona giuridica (4).

Quindi, le figure indicate nell'art. 2083 c.c. tra i piccoli imprenditori costituirebbero specie della più ampia nozione di imprenditore, e quindi di impresa: in breve, l'impresa agricola si collocherebbe, accanto all'impresa commerciale, quale articolazione interna della più generale nozione di impresa, corrispondente all'unitarietà della nozione di azienda.

D'altro canto, secondo un orientamento minoritario, l'unica impresa sarebbe quella commerciale in quanto solo in essa vi sarebbe quell'elemento teleologico della produzione per il mercato: invece, nell'impresa agricola (a meno che si tratti di impresa industrializzata) lo scambio sarebbe un elemento eventuale o accessorio; ancora, nella piccola impresa l'elemento teleologico in discorso sarebbe costituito dallo svolgimento della propria attività lavorativa (5).

In ogni modo, a prescindere quindi dalle diverse posizioni interpretative circa l'unitarietà o meno della nozione di imprenditore, non può dubitarsi che alla categoria dell'impresa agricola, quale delineata nell'art. 2135 c.c., corrisponda, nell'ambito della piccola impresa, la figura del coltivatore diretto menzionata nell'art. 2083 dello stesso codice.

Ancora, è controverso se le caratteristiche generali indicate nella parte finale dell'art. 2083 c.c. valgano o meno per la nozione di coltivatore diretto risultante dall'art. 1647 dello stesso codice (6), e, più ampiamente, se vi sia omogeneità tra la definizione di coltivatore diretto delineata nel codice del 1942 e quella invece che, di volta in volta, le varie leggi speciali adottano come modello al fine di riconoscervi taluni vantaggi o conseguenze particolari.

Si è scritto, inoltre, di un sostanziale «superamento» della nozione usata dal codice civile, anche in mancanza di una espresa abrogazione, ovvero di una sua «inoperatività» di fronte all'evoluzione cui è giunta la normativa speciale in virtù della funzione di integrazione e di specificazione a quest'ultima connaturale (7).

Nella stessa linea interpretativa, si è puntualizzato che la fattispecie della piccola impresa rispecchia in modo emblematico quel processo di decodificazione che va riducendo il codice «ad una vetrina di modelli stanchi ed inutilizzati» per sostituirvi «un orizzonte di corpi di legge nei quali singoli istituti o categorie di rapporti hanno trovato

completa e definitiva disciplina»; il sempre più intenso governo della legislazione speciale conforta, per la piccola impresa, la constatazione che «il rapporto tra codice e legge, già descritto nei termini di generale e speciale, si converte in quello di disciplina generale e disciplina residuale, dove generale è la legge esterna e residuale il codice» (8); si è quindi concluso che la dissoluzione della figura civilistica della piccola impresa agricola scaturisce essenzialmente dalla sua ridefinizione ad opera della legislazione speciale.

Se non può negarsi che in materia agraria il processo di svuotamento delle categorie civilistiche sia particolarmente accentuato, all'interprete resta pur sempre il compito di verificare in quale misura e sotto quali profili la nozione dell'art. 2083 c.c. costituisca ancora oggi il termine di riferimento delle norme dettate per il piccolo imprenditore e, relativamente alla nostra materia, per il coltivatore diretto (9).

Il discorso, in questa sede, può ovviamente essere svolto limitatamente alla pronuncia in commento per la quale sembra senza dubbio conservare vigore nonché attualità la definizione codicistica di cui all'art. 2083 c.c., con un'inversione di tendenza rispetto agli orientamenti prevalenti, sia in dottrina sia in giurisprudenza, volti a sottolineare, appunto, il sempre più accentuato primeggiare delle nozioni di coltivatore diretto contenute nella legislazione di settore – e, più in generale, della normativa c.d. speciale in agricoltura – sulla norma di indole codicistica.

La prospettiva di indagine delineata nella sentenza del Consiglio di Stato appare particolarmente interessante non solo perché sembra «rispolverare» una nozione dai più ritenuta desueta, come predetto, ma soprattutto in quanto anche la normativa di attuazione del registro delle imprese (10) non sembrerebbe aver proceduto ad una rivisitazione della nozione codicistica di coltivatore diretto; in estrema sintesi, il legislatore del registro delle imprese non ha tenuto conto della legislazione speciale (previdenziale e non) in tema di coltivatore diretto.

È dunque dalla nozione contenuta nell'art. 2083 c.c. che occorre muovere le fila del discorso, come interpretata dal Consiglio di Stato nella sentenza in epigrafe, e quindi confrontandola con l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza in argomento.

In primo luogo, secondo il supremo Collegio, sotto il profilo testuale deve rilevarsi che l'avverbio «prevalentemente» di cui all'art. 2083 c.c. in realtà nel testo legislativo è riferito al lavoro proprio, nel senso che il lavoro altrui può anche mancare; ma se c'è non deve essere prevalente rispetto al lavoro personale del coltivatore e dei suoi familiari.

Sul punto, devono effettuarsi delle precisazioni: innanzitutto, dal dato legislativo in discorso non può *tout-court* desumersi l'interpretazione predetta, costituendo l'elemento della «prevalenza» uno dei punti nodali nonché più dibattuti ai fini della qualificazione della figura di piccolo imprenditore e, in particolare, di quella di coltivatore diretto.

(4) Per tutti v., da ultimo FERRARA-CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2000.

(5) In questo senso si esprime G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti del III Congresso di diritto agrario*, Milano, 1954, 396 ss.; nello stesso senso v. anche, sempre di G. FERRI, il commento all'art. 2202 c.c. nel *Comm. c.c. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1963, 84 ss., il quale puntualizza che «piccola impresa è attività personale del soggetto che si avvale di determinati mezzi per meglio esplicarsi; è attività esecutiva, non di organizzazione ..., nella piccola impresa è invece l'attività personale del soggetto che prevale» (87-88).

(6) Sul punto si è da tempo sottolineato che lo stato della legislazione ha condotto ad un sostanziale superamento del principio della prevalenza di cui all'art. 1647 c.c. (G. ZAPPALÀ, *Coltivatore diretto*, in *Nss. Dig. It., Appendice*, II, Torino, 1981, 31). Ancora, si è puntualizzato che la definizione dell'art. 1647 c.c., in relazione alla speciale disciplina dell'affitto a coltivatore diretto, assolve alla funzione pratica di tutela del lavoro in tutte le sue manifestazioni ed al contempo è indubbio che lo stesso articolo prescinde giustamente da quel

requisito dell'organizzazione dell'attività produttiva richiesto dall'art. 2083 c.c. (G. GALLONI, *Coltivatore diretto*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, 1960, 683-684). In una prospettiva più radicale, si è precisato – nel confronto tra gli artt. 2083 e 1647 c.c. – che l'organizzazione è un elemento accessorio, tanto accessorio che l'espressione «organizzata» addirittura scompare nella nozione di coltivatore diretto posta all'art. 1647 c.c. (G. FERRI, *op. ult. cit.*, 88).

(7) In questo senso, tra molti, G. DEL GROSSO, *Sulla nozione di coltivatore diretto*, nota a Trib. Padova, Sez. spec. agraria, 10 febbraio 1978, in *Giur. agr. it.*, 1978, 570-571.

(8) Così M. BIONE, *Piccolo imprenditore*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, citando il saggio di N. IRTI, *L'età della decodificazione*, in *Dir. soc.*, 1978, 614 ss.

(9) Sul punto cfr. le osservazioni di M. BIONE, *op. cit.*, ove, tra l'altro, numerosi riferimenti bibliografici.

(10) Intendiamo in particolare modo far riferimento, sempre rispetto alla pronuncia oggetto di commento, alla l. 29 dicembre 1993, n. 580, e ai dd.mm. di attuazione 21 settembre 1995, n. 472 e 24 luglio 1996, n. 501.

Infatti, se la dottrina e la giurisprudenza dominanti sono, con sfumature diverse, concordi nel ritenere che la prevalenza del lavoro del soggetto e della sua famiglia nell'impresa costituisca la caratteristica del piccolo imprenditore (11) – in aderenza alla lettera del dato legislativo – resta aperto il problema seguente: rispetto a che cosa dev'essere prevalente il lavoro del piccolo imprenditore e della sua famiglia? Rispetto al lavoro altrui, rispetto al capitale investito o rispetto alla organizzazione? (12).

In altri termini, nel silenzio della legge, il criterio della prevalenza impone un raffronto tra entità eterogenee e comunque una puntuale e rigorosa attività interpretativa: secondo il Consiglio di Stato la prevalenza va riferita al «lavoro proprio», inteso però – almeno così parrebbe – non nel senso letterale di lavoro personale del coltivatore, ma nell'accezione, traslata, di lavoro «proprio del coltivatore e dei suoi familiari», da contrapporsi quindi al «lavoro altrui», il quale può anche mancare, ma se c'è non deve, appunto, essere prevalente rispetto al lavoro personale del coltivatore e dei suoi familiari.

La questione richiederebbe comunque ben altri approfondimenti, impossibili in questa sede, e sul punto ci limitiamo a segnalare che lo stesso Consiglio non ha motivato tale sua interpretazione, oltretutto – crediamo – formulata in maniera non particolarmente limpida.

Qualche osservazione, in ogni modo, si impone: anzitutto, la stessa giurisprudenza della Cassazione, sempre a proposito della qualificazione di coltivatore diretto a volte fa riferimento alla prevalenza del lavoro proprio «o» di persone della famiglia (13), altre parla di prevalente lavoro proprio «e» dei componenti della famiglia (14).

In via di principio, comunque, l'accento della prevalenza del lavoro del coltivatore e dei suoi familiari rispetto al lavoro altrui, nel senso indicato, appare logica nella pronuncia in esame anche se, va ribadito, non risulta esplicitato il ragionamento del supremo Collegio: infatti, non deve dimenticarsi che i requisiti per l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto sono, nella fattispecie concreta, strettamente funzionali alla rappresentatività nel Consiglio della Camera di commercio per il settore Agricoltura; e quindi, come sottolinea la pronuncia del TAR Sardegna 14 gennaio 2000, n. 17, «sarebbe oltremodo assurdo che ... nell'organo di maggior rilievo dell'ente vengano chiamati dei soggetti estranei, non aventi cioè natura *stricto sensu* imprenditoriale».

In argomento appare anche opportuno richiamare una interessante pronuncia della Cassazione (15), secondo la

quale «la famiglia del coltivatore diretto non va intesa come quella propria di questo, derivante dal matrimonio e comprensiva soltanto del capofamiglia e dei figli conviventi, bensì come organismo economico a base associativa, inquadrabile nella categoria dei piccoli imprenditori agricoli, formata da quei soggetti legati da vincolo di parentela e di affinità i quali risultino associati nella conduzione del fondo».

In ogni caso parrebbe che secondo la pronuncia in esame n. 542 del 1999 sia coltivatore diretto chi eserciti l'attività agricola prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia, nell'interpretazione che è stata da noi ipotizzata e che appare la più consona ai fini della rappresentatività – e prima ancora ai fini dell'iscrizione – previste dalla normativa in tema di registro delle imprese.

Ancora, l'inquadramento delineato pare trovare conferma testuale nella modulistica per l'iscrizione al registro delle imprese dove, tra l'altro, a proposito del coltivatore diretto si ha cura di precisare che l'attività propria e dei familiari «è preponderante sugli altri fattori produttivi, compreso il lavoro prestato da terzi». Sul punto, una chiara esplicitazione da parte del Consiglio di Stato dei profili argomentativi della pronuncia sarebbe stata preferibile, anche al fine di una migliore comprensione del concetto di professionalità, come legato alla qualifica di piccolo imprenditore, *ex art.* 2083 c.c.

Se tuttavia si confronta la sentenza in esame con il precedente giudizio del TAR Veneto il quadro di riferimento appare con tutta evidenza più chiaro e lineare: infatti, secondo il Consiglio di Stato non appare – correttamente, a nostro avviso, come vedremo nel prosieguo – condivisibile l'assunto del TAR per il quale andrebbe esclusa la qualifica di coltivatore diretto per coloro che svolgono l'attività agricola non in modo esclusivo, ma solo sussidiario. Tale ultima affermazione, difatti, deriva da un'interpretazione del concetto di professionalità non rispondente ai consolidati orientamenti, della dottrina e della giurisprudenza (16).

Come puntualizza efficacemente il Consiglio di Stato, in armonia con gli orientamenti interpretativi citati, il concetto di professionalità va inteso non come esclusività, bensì come non occasionalità dell'attività esercitata ... che sia connotata dalla abitudine, intesa come il costante ripetersi dell'attività economica.

In conclusione, comunque, crediamo che il problema della professionalità non sia tanto quello di definirla concettualmente, quanto quello di accertarla concretamente (17).

(11) Deve peraltro segnalarsi un autorevole indirizzo minoritario secondo il quale la nozione di piccolo imprenditore si incentra sul criterio della prevalenza del lavoro proprio del piccolo imprenditore, nel senso che il lavoro dei familiari è dalla legge considerato come una appendice, una integrazione del lavoro proprio, in quanto prestato non sulla base di un rapporto di dipendenza, ma sulla base di un rapporto personale di convivenza familiare (così G. FERRI, *op. cit.*, 85).

(12) Secondo una risalente teoria, considerata a tutt'oggi ancora dominante, la prevalenza deve sussistere sia rispetto al lavoro altrui sia rispetto al capitale investito (W. BIGIARI, nell'importante monografia *La piccola impresa*, Milano, 1947). Si è poi da altri rilevato che la prevalenza del lavoro vada invece riferita essenzialmente all'elemento organizzativo (ancora G. FERRI, *op. cit.*, 87). Più di recente si è sottolineato (M. BIONE, *op. cit.*) che la piccola impresa si differenzia dall'impresa medio-grande sotto il profilo delle dimensioni e, al tempo stesso, dell'organizzazione interna: sotto il profilo dimensionale perché la necessaria preminenza strumentale del lavoro familiare limita, ancorché in misura variabile a seconda dell'entità numerica dei familiari utilizzati nell'impresa, il ricorso a manodopera estranea e l'impiego di capitali; sotto il profilo organizzativo perché la piccola impresa si incentra sulla persona del suo titolare.

(13) Così, fra tutte, Cass. 22 agosto 1985, n. 4481.

(14) V., a titolo esemplificativo, Cass. 22 agosto 1984, n. 4671, in *Giur. agr. it.*, 1985, 219 e più recentemente, Cass. 15 maggio 1991, n. 5456, in questa Riv., 1992, 487.

(15) Intendiamo far riferimento alla sentenza 15 dicembre 1987, n. 9288, in *Giur. agr. it.*, 1988, 30.

(16) Gli interpreti sono infatti pressoché unanimi nel ritenere che la «professionalità» richiamata in tema di impresa significhi esercizio abituale e non occasionale di una determinata attività produttiva.

In tema cfr. innanzitutto l'importante, anche se risalente, monografia di W. BIGIARI, *La professionalità dell'imprenditore*, Padova, 1947, il quale puntualizzava, già all'indomani della codificazione: «Non occorre che l'attività sia svolta in permanenza e senza interruzione di sorta ... Dovrà aggiungersi che c'è professionalità anche quando l'attività economica presa in considerazione non sia l'unica svolta dal soggetto interessato, o addirittura quando essa non sia nemmeno l'attività principale: il soggetto può essere un professionista intellettuale o anche un impiegato, ma ciò non toglie che esso sia altresì un imprenditore se, collateralmente alla sua attività normale (o anche solo in modo sussidiario), egli svolge sistematicamente un'attività economica» (9-10).

Più di recente si veda, fra tutti G. CATTANEO, *La professionalità dell'imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1979, 17 ss., il quale, tra l'altro, critica l'orientamento minoritario (Cass. 15 aprile 1950, n. 990) per il quale il sistema di norme posto a protezione dei coltivatori diretti non sarebbe applicabile a chi eserciti l'agricoltura come attività secondaria, essendo prevalentemente occupato in un lavoro diverso (23). In argomento cfr. anche E. BASSANELLI, *La professionalità dell'affittuario coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1951, I, 149-150, il quale ribadisce l'orientamento di Bigiari, al quale hanno aderito la giurisprudenza e la dottrina dominanti.

Con particolare riferimento alla professionalità del coltivatore diretto si rinvia, fra tutti, alle osservazioni formulate da G. GALLONI, *op. cit.*, 682-683 e, più di recente, a P. MANDRICI, *Sulla pluriattività del coltivatore diretto*, nota a Cass. civ. 23 gennaio 1995, n. 759, in questa Riv., 1996, 43-44, ove, tra l'altro, appare contenuta una completa rassegna giurisprudenziale.

(17) In questo senso G. OPPO, *Impresa e imprenditore*, I) *Diritto commerciale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989.

In definitiva, al fine di sottolineare le peculiarità della figura del coltivatore diretto tra i piccoli imprenditori, può ritenersi tale chi – secondo il Consiglio di Stato e sulla scia di un consolidato orientamento giurisprudenziale –, indipendentemente dall'effettuazione di un'altra attività lavorativa, svolga, con le modalità predette, un'attività agricola, traendo dalla stessa un reddito la cui entità appare peraltro irrilevante al fine dell'attribuzione della qualifica (18).

In breve, per il coltivatore diretto il requisito della prevalenza non viene sostanzialmente in considerazione rispetto a fattori produttivi diversi dal lavoro, nel senso che la prevalenza va valutata con riferimento all'apporto lavorativo della manodopera non familiare.

Già si è detto che nei modelli per l'iscrizione nel registro delle imprese si precisa, a proposito del coltivatore diretto che l'attività propria e dei familiari ... «è preponderante sugli altri fattori produttivi, compreso il lavoro prestato da terzi».

La ricostruzione operata parrebbe oltretutto trovare conferma testuale in un passaggio della pronuncia in oggetto dove si ha cura di puntualizzare che «la qualità di coltivatore diretto sussiste anche in capo a colui che, pur non essendo presente sul fondo in modo continuativo, partecipi attraverso un'attività di direzione alla conduzione del fondo stesso, la cui coltivazione sia effettuata dalla moglie e dagli altri familiari» (19).

Nella stessa linea interpretativa, le istruzioni per la compilazione (20) dei modelli per l'iscrizione al registro hanno cura di puntualizzare che occorre l'apporto diretto del titolare e dei familiari ed eventualmente l'utilizzo di lavoratori dipendenti, ma con prevalenza, rispetto a questi ultimi, del lavoro del titolare e di quello dei familiari.

Semberebbe comunque che i riferimenti contenuti nei modelli non siano vincolanti per gli interessati, né d'altro canto possano influire sulla nozione civilistica di coltivatore diretto e sull'accertamento che, in fatto, può richiedere la relativa qualifica.

Da ultimo, deve affrontarsi quello che appare il punto nodale della sentenza in esame, nonché il più denso di novità ai fini applicativi, concernente i criteri rilevanti per l'individuazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali ai fini della designazione dei componenti il Consiglio della Camera di commercio per il settore agricoltura: in estrema sintesi, secondo il supremo collegio ciò che rileva «è il numero delle imprese, quali risultano dal registro delle imprese (e prima della sua completa attuazione dal registro delle ditte), non già gli ettari di terreno da esse coltivate» (21).

Sul punto, la pubblicazione integrale del provvedimento che si commenta ci consentirà di effettuare nel prosieguo dei sommari richiami alla normativa di riferimento, concentrando invece la nostra attenzione sui profili argomentativi della pronuncia i quali appaiono particolarmente interessanti nonché, deve preannunciarsi, pienamente condivisibili.

A proposito del quadro normativo di riferimento, in materia di registro delle imprese è noto che la legge n. 580

del 1993 ha attuato, modificandola peraltro in maniera profonda, la disciplina codicistica prevista in tema di pubblicità: pensiamo alle imprese agricole e, per quanto ci riguarda da vicino, ai coltivatori diretti, prima esonerati dall'obbligo di iscrizione dalla disposizione testuale dell'art. 2202 c.c. (22). Il sistema previsto dalla recente normativa è entrato a pieno regime solo con l'emanazione dei regolamenti attuativi.

In primo luogo, l'art. 7 del d.p.r. n. 581 ha puntualizzato, tra l'altro, che il registro è unico e comprende le sezioni speciali. Da ciò si è desunta una serie di conseguenze: anzitutto, l'obbligatorietà dell'iscrizione non solo per coloro che erano già tenuti all'obbligo di iscrizione in base al sistema codicistico, ma anche ai fini delle sezioni speciali del registro, destinate agli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., ai piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 c.c. ed alle società semplici (23).

La valenza al contempo pubblicistica e privatistica del registro solleva comunque problemi di coordinamento e tra le maggiori incongruenze del sistema pubblicitario vi è certamente quella relativa agli effetti derivanti dall'iscrizione (24), a seconda che essa avvenga nella sezione ordinaria o in una delle sezioni speciali; per quanto riguarda il nostro tema, l'iscrizione nelle sezioni speciali assolve – ai sensi dell'art. 8, comma 5 della legge n. 580 del 1993 – una mera «funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità notizia», di rilievo minore, e comunque diverso, rispetto all'efficacia derivante dall'iscrizione nella sezione ordinaria.

Quanto alla pubblicità notizia, la sua funzione è comunemente definita dagli interpreti nel modo seguente: rendere noti ai terzi fatti o atti senza che dalla pubblicazione derivino conseguenze giuridiche circa la validità, l'efficacia e l'opponibilità del fatto; ben diversa, è noto, è l'efficacia, normalmente dichiarativa, cioè ai fini dell'opponibilità ai terzi, dell'iscrizione nella sezione ordinaria del registro.

La funzione di certificazione anagrafica parrebbe invece rientrare in quell'obbligatorio servizio pubblico implicante accertamento di determinati fatti che si riconosceva alle Camere di commercio già sotto il previgente sistema, con riguardo alla tenuta del registro delle ditte (25); da ciò può dedursi che non vi sia soluzione di continuità, sotto questo profilo, tra i sistemi che si sono succeduti. Non a caso, crediamo, si è parlato di «incorporazione» o «assorbimento» del registro ditte – le cui iscrizioni avevano, appunto, efficacia di pubblicità notizia – nel registro delle imprese (26).

Completata, se pur sinteticamente e sommariamente, la cornice normativa di riferimento, appare opportuno tornare al punto centrale della sentenza in oggetto, mettendo anzitutto in evidenza la novità dei criteri adottati dalla legge n. 580 del 1993 per la valutazione della rappresentatività delle organizzazioni.

Infatti – come chiarisce tra l'altro molto bene la sentenza TAR Marche del 7 ottobre 1999 – diversi erano i criteri in base ai quali veniva valutata la rappresentatività

(18) In questo senso, fra tutte, v. Cass. 30 marzo 1990, n. 2618, in *Giur. agr. it.*, 1991, 123.

(19) Cass. 12 dicembre 1986, n. 7411, in *Giur. agr. it.*, 1987, 444.

(20) Allegate alla circolare del Ministero dell'Industria 8 febbraio 1996, n. 3385/C, in *Suppl. Ord. alla G.U.* n. 37.

(21) Quest'ultimo assunto era sostenuto nella decisione del TAR Veneto n. 533 del 29 aprile 1998, riformata, appunto, dalla pronuncia in oggetto.

(22) Sul punto cfr., tra tutti, G. FERRI, *op. loc. cit.*

(23) La problematica relativa all'istituzione del registro è ampissima e richiederebbe approfondimenti impossibili in questa sede. In tema è comunque utile fornire qualche dato bibliografico con riferimento specifico al settore agricolo: F. BARACHINI, *Il «nuovo» registro delle imprese e gli obblighi di pubblicità dell'imprenditore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 238 ss.; A. CARROZZA, *Il registro delle imprese e le imprese agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, 328 ss.; S. MASINI, *Pubblicità dell'impresa agricola e riflessi sullo «statuto» speciale dell'imprenditore*, in questa *Riv.*, 1994, 539 ss.; A. RUGGIERO, *Estensione della*

registrazione alle imprese agricole, in *Riv. not.*, 1996, 17 ss.

(24) In tema S. MASINI, *op. loc. cit.* sottolinea che l'obbligo di iscrizione nelle sezioni speciali avrebbe una funzione informativa di carattere amministrativo, e non rilevanza agli effetti privati.

(25) Sul punto cfr., in giurisprudenza, Cass. 9 ottobre 1972, n. 2937, in *Giust. civ.*, 1973, 28 e in dottrina, fra tutti, S. GIACCHETTI, *Certificazione, Diritto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, il quale sottolinea, tra l'altro, la sostanziale polisemia del termine, con ciò aumentando le difficoltà dell'interprete.

Sul problema dell'efficacia delle iscrizioni nel registro ditte e di quelle nelle sezioni speciali cfr. C. IBBA, *Il registro delle imprese*, volume di G. Marasà e C. Ibba, Torino, 1997, 263.

(26) Usano tali termini, rispettivamente, E. BOCCHINI, *Finalmente istituito il registro delle imprese*, in *Corr. giur.*, 1994, 138, e F. BARACHINI, *La pubblicità commerciale dopo l'istituzione del registro delle imprese*, in *Giur. comm.*, 1996, I, 244.

prima dell'entrata in vigore della legge n. 580 del 1993, provenendo la nomina dei consiglieri dal Ministero dell'industria dopo una concertazione fra tutte le associazioni di categoria operanti nella provincia. Invece, la nuova normativa ha fissato parametri ben precisi – e quindi, possiamo ritenere, oggettivi – per valutare la rappresentatività delle organizzazioni.

Come si evince con chiarezza dalla sentenza oggetto di commento, la legge n. 580 del 1993 ed i successivi decreti di attuazione (d.p.r. 21 settembre 1995, n. 472 sull'attuazione dell'art. 10 e decreto Ministero industria 24 luglio 1996, n. 501 sull'attuazione dell'art. 12, comma 3) tengono conto, ai fini della valutazione del peso dei vari settori economici, l'uno, e della rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali, l'altro, del dato, appunto, costituito dal numero delle imprese iscritte al registro delle imprese di cui all'art. 8 della legge n. 580.

In particolare, può sottolinearsi la coerenza dei criteri indicati nel decreto n. 501 con quelli previsti dalla stessa legge n. 580 sempre ai fini dell'assegnazione a ciascun settore economico dei posti nel Consiglio della Camera di commercio. Infatti, i tre indici previsti all'art. 10 della legge in questione sono: valore aggiunto del settore, numero imprese (iscritte al registro imprese e alle sezioni speciali), indice degli occupati. In applicazione di tali criteri, il d.m. n. 501 ha quindi individuato come indici principali di rappresentatività delle imprese:

1. - l'incidenza percentuale del numero delle imprese associate rispetto al numero delle imprese iscritte al registro imprese e alle sezioni speciali associate alle altre organizzazioni concorrenti;

2. - l'incidenza percentuale del numero degli occupati nelle imprese associate all'organizzazione rispetto agli

occupati nelle imprese associate alle altre organizzazioni concorrenti;

3. - l'incidenza percentuale del valore aggiunto relativo agli occupati nelle imprese associate all'organizzazione rispetto, nuovamente, al valore aggiunto totale relativo agli occupati delle imprese associate alle altre organizzazioni concorrenti.

In tema, crediamo, non poteva operarsi diversamente, dato che, come abbiamo già sottolineato, la valenza dell'iscrizione per le imprese agricole è essenzialmente quella di fornire una sorta di anagrafe nazionale, ma a base provinciale, corrispondente quindi alla circoscrizione delle singole Camere.

Rinviano alla sentenza in esame per una puntuale e corretta analisi dei dati normativi primari e secondari suesposti, non può certamente essere rilevante, come ribadisce il Consiglio di Stato, il richiamo ai dati dello SCAU (27), «finalizzato esclusivamente al trattamento previdenziale»: tale ultima iscrizione, infatti, appare a nostro avviso basata su presupposti più ristretti e, comunque, diversi, rispetto a quelli del codice civile, ai quali invece si ispira, crediamo, il sistema del registro delle imprese.

Inoltre, prosegue il Consiglio di Stato, «la normativa stabilisce in modo vincolante i parametri in base ai quali determinare i componenti del Consiglio» ... «parametri che, oggettivamente, di per sé, siano in grado di dare prova del radicamento territoriale delle organizzazioni e quindi, della loro rappresentatività». In definitiva, dall'applicazione precisa e corretta dei dati suesposti è risultato, sottolinea sempre il supremo Collegio, che «la Coldiretti supera largamente l'Unione sia per numero di imprese, sia per numero di addetti, sia per valore aggiunto».

Maria Ambrosio

(27) In argomento merita richiamare la sentenza del TAR Marche del 7 ottobre 1999, per il quale «la qualifica di imprenditore agricolo non si desu-

me dalla posizione previdenziale od assistenziale del soggetto, ma dalla sua iscrizione al registro delle imprese».

MASSIMARIO

Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

Prelazione e riscatto - Coadiutori nella coltivazione del fondo del soggetto titolare dei diritti (proprietario coltivatore confinante) - Spettanza - Esclusione - Configurazione di un'impresa familiare ex art. 230 bis c.c. - Irrilevanza. (C.c., art. 230 bis; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 48)

Cass. Sez. III Civ. - 5-1-2001, n. 124 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Favaro (avv. D'Ottavi) c. Zanetton (avv. Cevolotto). (Conferma App. Venezia 5 novembre 1997)

I diritti di prelazione e di riscatto agrario, stante la tassativa elencazione contenuta negli artt. 8 della legge n. 590 del 1965 e 7 della legge n. 817 del 1971, non possono essere riconosciuti a coloro che coadiuvano il soggetto titolare degli stessi nella coltivazione del fondo che dà diritto alla prelazione (fondo confinante, di cui il prelazionante è proprietario), quali componenti della sua famiglia, anche se sia configurabile un'impresa familiare ai sensi dell'art. 230 bis c.c., avendo questa rilevanza puramente interna e non anche esterna nei confronti del proprietario del fondo confinante, promittente alienante dello stesso. Conseguenze che l'esercizio del diritto di prelazione del proprietario confinante non ha effetto nei confronti degli altri componenti dell'impresa familiare coltivatrice (nel caso di specie non era applicabile l'art. 48 della legge n. 203 del 1982, mancando un rapporto agrario tra il promittente alienante e il prelazionante) (1).

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 26 marzo 1999, n. 2896, in questa Riv., 1999, 211; Trib. Verona 11 marzo 1989, in *Giur. agr. it.*, 1991, 303.

*

Procedimenti cautelari - Azioni di nunciazione - Denuncia di danno temuto - Obbligo di rimuovere il pericolo di danno alla cosa oggetto di proprietà (o di altro diritto reale), o di possesso del denunciante - Soggetto passivo - Proprietario, possessore o comunque avente la disponibilità della cosa (edificio, albero o qualsiasi altra cosa inanimata), fonte della minaccia. (C.c., art. 1172; c.p.c., artt. 101, 689)

Cass. Sez. II Civ. - 11-1-2001, n. 345 - Baldassarre, pres.; Mensitieri, est.; Russo, P.M. (conf.) - Nencini (avv. Coronati) c. Giugnoli (avv. Baldacci). (Conferma Trib. Siena 8 maggio 1997)

Ai fini dell'azione di "danno temuto", l'obbligo di rimuovere la situazione di pericolo di danno, grave e prossimo, incombe su colui che abbia la proprietà, il possesso o comunque la disponibilità della cosa (edificio, albero o altra cosa inanimata sul fondo) dalla quale promana la minaccia di danno per la proprietà (o altro diritto reale) o per il possesso di colui che denunci la situazione di pericolo (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In generale, sul soggetto passivo nella denuncia di danno temuto, cfr. Cass. 7 aprile 1973, n. 987, in *Giust. civ.*, 1973, 710.

*

Agricoltura - Vino - Trasporti di vino per quantitativi superiori ai cento chili - Normativa ex d.p.r. n. 627 del 1978 e reg. CEE n. 2238 del 1993 - Obbligo della bolla di accompagnamento - Sussistenza. (Reg. CEE 27 luglio 1996, n. 2238; d.p.r. 6 ottobre 1978, n. 627, artt. 3, 4)

Cass. Sez. III Civ. - 6-10-1999, n. 11136 - Fiduccia, pres.; Lupo, est.; Sepe, P.M. (diff.) - Min. politiche agricole (Avv. Gen. Stato) c. Cantina M. Tredici. (Cassa con rinvio Pret. Lucca 9 settembre 1996).

Nella normativa di cui al d.p.r. n. 627 del 1978 e del reg. CEE n. 2238/93 del 26 luglio 1996, l'esonero della bolla di accompagnamento si riferisce al solo trasporto di quantitativi di vino inferiori a cento litri imbottigliati (1)

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

*

Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Rapporti di vicinato - Distanze legali - Per piantagioni di alberi - Art. 892 del c.c. - Contenuto - Arbusti, siepi - Nozione. (C.c., art. 892)

Cass. Sez. II Civ. - 15-9-2000, n. 12187 - Garofalo, pres.; Settini, est.; Russo, P.M. (conf.) - Bernardoni (avv. De Ales) c. Rossi (avv. Gobbi ed altro). (Conferma Trib. Ancona 4 aprile 1997)

Il comma 1 dell'art. 892 del c.c., mentre fornisce, ai nn. 1 e 2 specifiche indicazioni di altezze e di famiglie, sia pure queste ultime esemplificative e non tassative, al n. 3 fornisce indicazioni per gli alberi da frutto e nomina le viti, mentre nessuna precisazione fornisce per gli arbusti e le siepi, onde deve desumersi che, quanto ai primi, la disciplina derivi dalla collocazione della pianta nel genere, mentre per le seconde determina l'applicabilità della relativa disciplina non la collocazione della pianta nel genere o nella famiglia, ma la sua effettiva conformazione a siepe (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In generale, sulle distanze legali per la piantagione di alberi, cfr.: Cass. 8 gennaio 1981, n. 164, in *Giur. agr. it.*, 1981, 604, con nota di SERAFINI L., *Rapporti di vicinato e distanze legali per piantare alberi*; Cass. 7 ottobre 1965, n. 2084, *ivi*, 1966, 610, con nota di BARTOLUCCI S., *Rilievi critici in tema di distanze legali degli alberi dal confine*.

*

Competenza civile - Competenza per materia - Distanze relative al piantamento di alberi e di siepi - Competenza al riguardo del giudice di pace - Cause per la recisione di rami protesi sul fondo confinante - Inclusione - Insussistenza. (C.c., artt. 892, 896; c.p.c., art. 7)

Cass. Sez. II Civ. - 26-1-2000, n. 859 - Lugaro, pres.; Goldoni, est.; Fedeli, P.M. (diff.) - Perugini (avv. Mori) c. Perugini. (Regola competenza)

Il conferimento al giudice di pace della competenza senza limiti di valore per le cause, tra proprietari confinanti, relative - oltre che all'apposizione di termini - all'osservanza delle distanze riguardo al piantamento degli alberi e delle siepi (vigente art. 7 c.p.c.), cioè per la materia sul piano sostanziale disciplinata dall'art. 892 c.c., non implica la competenza di questo giudice anche per le controversie promosse per ottenere la recisione di rami (o radici) che si protendono (o addentrano) da un fondo in quello confinante, in riferimento alla disciplina sostanziale di cui all'art. 896 c.c., poiché, il collegamento tra le finalità delle due discipline di carattere sostanziale non ha sufficiente rilievo rispetto ad un giudice che, diversamente dal pretore - a cui precedentemente era attribuita, con formula analoga, la competenza sulle distanze degli alberi e siepi dal confine -, ha in linea generale competenza solo per cause mobiliari, tenuto anche presente che la violazione dell'art. 896 implica la lesione di un diritto reale e che le domande relative alla recisione di rami protesi sul fondo altrui possono dar luogo ad eccezioni basate sulla deduzione della sussistenza al riguardo di una servitù costituita per destinazione del padre di famiglia (1).

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

Acque - Inquinamento da scarico - Prova del superamento dei limiti tabellari - Prove diverse dalle analisi - Requisiti e presupposti. (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 21)

Cass. Sez. III Pen. - 7-4-2000, n. 4343 - Papadia, pres.; Mannino, est.; De Nunzio, P.M. (conf.) - Colautti, ric. (*Annulla con rinvio Pret. Pordenone 20 aprile 1999*)

La prova del reato di cui all'art. 21, terzo comma, l. 10 maggio 1976, n. 319, non esige che il superamento dei limiti tabellari di accettabilità degli scarichi sia raggiunta esclusivamente attraverso i risultati delle analisi, potendo tale superamento essere dimostrato con ogni mezzo di prova ed anche con l'applicazione di nozioni di comune esperienza. In tale ultimo caso, però, si dovranno riscontrare determinati presupposti, fra i quali quello della natura dello scarico, individuata in base alle sostanze che lo compongono e quello delle modalità di scarico, in quanto non sottoposto a preventiva depurazione ed eseguito in modo incontrollato nell'ambiente. Ne consegue che le prove del reato diverse dalle analisi devono comunque essere tali da garantire un livello di certezza sostanzialmente pari a quello delle analisi stesse, tale cioè da renderne superflua la mancanza, a qualunque causa sia dovuta (1).

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 26 marzo 1991, n. 398, D'Ambrosio, in *Mass. dec. pen.*, 1991, 187.102 e in questa Riv. (M), 1992, 61.

*

Produzione, commercio e consumo - Disciplina igienica della vendita di sostanze alimentari - Detenzione per la vendita di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione - Reato - Struttura - Fattispecie. (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. b)

Cass. Sez. III Pen. - 11-10-2000, n. 10567 - Malinconico, pres.; Mannino, est.; Ranieri, P.M. (conf.) - Peca, ric.

L'art. 5 lett. b), della l. 30 aprile 1962, n. 283 vieta di detenere e di distribuire per il consumo sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione. Trattasi di un reato di «pericolo presunto», punito anche per semplice colpa, con la quale si è inteso introdurre una figura di «reato ostacolo», che punisce una determinata condotta al fine di realizzare un momento preventivo di controllo volto ad impedire la commissione di reati più gravi, che compromettono gli interessi effettivi oggetto di tutela: in sostanza, esigendosi l'integrità degli alimenti, si mira a tutelare l'incolumità individuale (nella specie, è stato ravvisato il reato a carico dell'imputato, per avere questi detenuto nel suo esercizio commerciale prodotti alimentari - kg. 240 di mortadella e n. 2 pancette da kg. 2,7 ciascuna - in palese stato di alterazione, per la presenza di macchie e chiazze, e risultati peraltro, all'analisi, assolutamente non commestibili).

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Si veda Cass. Sez. VI, 29 ottobre 1985, n. 9946, Rossi, in *Mass. dec. pen.*, 1985, 170.878.

*

Acque - Tutela dall'inquinamento - Modifiche di cui al d.lgs. 152 del 1999 - Impianto di depurazione comunale - Autorizzazione - Necessità - Natura - Impianto industriale. (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; l. 10 maggio 1976, n. 319)

Cass. Sez. III Pen. - 1-10-1999, n. 11301 - Acquarone, pres.; Di Nubila, est.; Aloisi, P.M. (diff.) - Ferraris, ric. (*Annulla senza rinvio Pret. Iurea 23 giugno 1998*)

In materia di tutela delle acque dall'inquinamento, anche la normativa di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, conferma che l'impianto di depurazione comunale deve essere autorizzato, che deve rispettare determinati valori limite delle emissioni, che esso è equiparato ad un impianto industriale (1).

(1) In senso sostanzialmente conforme, con specifico riferimento alle responsabilità del Sindaco in caso di mancato funzionamento del depuratore, cfr. Cass. Sez. III, 18 dicembre 1997, n. 11.819, Scutatori, in *Mass. dec. pen.*, 1998, 209.710.

In tema di equiparazione dell'impianto di depurazione comunale a impianto industriale, cfr. Cass. 1° ottobre 1999, n. 11273, in questa Riv., 2000, 285.

Caccia - Fauna selvatica minacciata di estinzione - Detenzione - Divieto.

Cass. Sez. III Pen. - 3-11-1999, n. 12478 - Acquarone, pres.; Grillo, est.; Izzo, P.M. (parz. diff.) - Lunardi, ric.

In tema di detenzione di fauna selvatica minacciata di estinzione, non è necessario accertare se il reg. CEE n. 3626/82, applicativo della Convenzione di Washington del 3 marzo 1973, richiamato dall'art. 1 della legge n. 150/92, vieti la detenzione «a qualsiasi titolo» o solo «per scopi commerciali» della specie indicate nelle appendici della Convenzione essendo sufficiente che l'esemplare in detenzione appartenga alle specie in via di estinzione, a nulla rilevando, inoltre, l'avvenuta abrogazione di detto regolamento ad opera del reg. CE n. 338/97 del Consiglio che non ha comportato l'esclusione dalla tutela di alcune specie in via di estinzione ma, al contrario, ne ha esteso la protezione. (Nella specie, si è ritenuta la responsabilità dell'imputato che deteneva, in tre esemplari, l'anatide aythya nyroca, ricompresa tra le specie faunistiche in via di estinzione dall'all. C, parte I, del reg. CEE n. 3626/82 (1).

(1) Non esistono precedenti specifici in termini.

Per riferimenti in dottrina cfr. MAZZA P., *Il commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*, in *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 208 e segg.

*

Produzione, commercio e consumo - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine - Genuinità - Nozione - Riferibilità anche alla presenza o mancanza degli elementi previsti dalla legge per un determinato prodotto - Fattispecie. (C.p., art. 516)

Produzione, commercio e consumo - Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine - Rapporti con la violazione amministrativa prevista in materia di produzione di pasta alimentare di grano duro - Concorso formale - Fattispecie. (C.p., art. 516; l. 4 luglio 1967, n. 580, art. 44)

Cass. Sez. III Pen. - 14-3-2000, n. 3078 - Zumbo, pres.; Mannino, est.; Fraticelli, P.M. (conf.) - Paratore, ric.

Il concetto di «genuinità» preso in considerazione dall'art. 516 del c.p. non si riferisce soltanto alla conservazione della costituzione naturale degli alimenti, con riguardo a ogni forma di alterazione della composizione conseguente all'aggiunta di sostanze estranee o alla privazione, anche per degradazione o contaminazione, di quelle essenziali concernenti le proprietà organolettiche dei prodotti alimentari, ma va inteso anche «in senso formale», comprensivo della presenza o mancanza, in tutto o in parte, degli elementi previsti dalla legge a tutela dell'identità del prodotto alimentare. (Nella specie, il reato de quo è stato ritenuto a carico di un soggetto che aveva posto in commercio semola di grano duro per panificazione, non genuina perché contenente sfarinati di grano tenero in misura superiore a quanto consentito) (1).

Il reato di cui all'art. 516 del c.p. sulla vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine, non è assorbito dalla violazione amministrativa di cui all'art. 44 della l. 4 luglio 1967, n. 580, sulla produzione di pasta alimentare di grano duro, giacché tra dette norme non intercorre un rapporto di specialità bensì di concorso formale, per la diversità dell'oggetto giuridico proprio di ciascuna di esse; la norma penale è volta alla tutela dell'interesse del sistema economico alla correttezza degli scambi commerciali, mentre la disposizione di natura amministrativa mira a salvaguardare la salute pubblica mediante la garanzia del rispetto della composizione degli alimenti. (Da queste premesse, è stato rigettato il ricorso avverso la sentenza di condanna che aveva ravvisato il reato de quo, unitamente alla violazione amministrativa, nei confronti di un soggetto che aveva posto in commercio semola di grano duro per panificazione, non genuina perché contenente sfarinati di grano tenero in misura superiore a quanto consentito) (2).

(1) Sulla nozione di additivo cfr. Cass. Sez. VI, 28 aprile 1973, n. 3302, Mascambruno, in *Mass. dec. pen.*, 1973, 123.916.

Giurisprudenza amministrativa

Ambiente - Cave e torbiere - Apertura in vista di zone vincolate - Autorizzazione - Prescrizioni - Legittimità. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 11)

Ambiente - Bosco non soggetto a vincolo forestale - Sotto-posizione a vincolo paesaggistico - Possibilità.

Ambiente - Cave e torbiere - Autorizzazione - Parere - Ambiente di estensione. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, artt. 7 e 11)

Cons. Stato, Sez. VI - 9-10-2000, n. 5395 - Giovannini, pres.; Millemaggi Cogliani, est. - Soc. C. (avv. Persello e Romanelli) c. Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (avv. Fusco).

Ai sensi dell'art. 11 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, nell'ipotesi di apertura di cava o di altra attività, nell'ambito e in vista di località vincolate, la competente autorità regionale può prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione, le quali, tenendo conto dell'attività economica dell'intrapreso lavoro, vengano ad evitare pregiudizio alle cose e ai luoghi protetti dalla legge (1).

La mancata soggezione di un bosco al vincolo forestale non impedisce la sussistenza del vincolo paesaggistico, in forza della diversità degli interessi che le relative discipline mirano a tutelare (2).

In tema di attività di cava, la disposizione contenuta nell'art. 11 della l. 29 giugno 1939, n. 1497, non esclude l'applicabilità della disciplina contenuta nell'art. 7 della stessa legge, con la conseguenza che quando un'attività compresa tra quelle indicate nel predetto art. 11, oltre ad interessare immediatamente un'area soggetta a vincolo, venga a ricadere in prossimità o in vista anche di altra zona vincolata, non è illegittimo che il parere, reso in sede di preventiva autorizzazione, si ponga anche il problema della incidenza ulteriore idonea a legittimare la tutela successiva, senza che in tale ipotesi si richieda quella comparazione di interessi dettata dall'art. 11 proprio in considerazione della già intervenuta autorizzazione alla realizzazione dell'opera (3).

(1-3) Il Consiglio di Stato ha confermato le sentenze del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 1997, n. 1016 e 11 settembre 1997, n. 669 (la prima inedita e la seconda in *Trib. amm. reg.*, 1997, I, 3985).

Oggetto della controversia è stato il diniego di autorizzazione alla coltivazione di cava sulla base del parere della competente Autorità regionale, emesso in conformità del parere della Commissione consultiva regionale per i beni ambientali.

Sulla necessità della compatibilità dell'interesse minerario con quello paesaggistico, v.: Cons. Stato, 3 aprile 1985, n. 116 e 5 ottobre 1984, n. 571, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 1985, I, 435 e 1984, I, 1279.

*

Giustizia amministrativa - Atto impugnabile - Atto amministrativo - Errata citazione di norme - Ininfluenza - Condizioni.

Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione di terre - Revoca dell'assegnazione - Fondamento.

Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione di terre - Revoca dell'assegnazione - Per cessione del fondo a terzi - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. VI - 16-11-2000, n. 6132 - De Roberto, pres.; Romeo, est. - N.A. (avv. Pellegrino) c. E.R.S.A.P. (Avv. distr. Stato).

Il riferimento ad una norma piuttosto che ad un'altra non influisce sulla legittimità di un atto, qualora sia possibile, alla stregua dell'atto stesso, l'esatta individuazione del potere e della sussistenza dei presupposti che ne legittimano l'esercizio (1).

Il potere di revoca dell'assegnazione di terreni della riforma agraria non abbisogna di una puntuale espressa previsione delle fonti che disciplinano il relativo procedimento, trovando questo potere il suo fondamento nella constata impossibilità di realizzare le finalità di pubblico interesse perseguite con l'assegnazione di terreni, per fatto imputabile all'assegnatario (2).

Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 3/2001

È legittimo il provvedimento di revoca dell'assegnazione di terreni della riforma agraria in presenza di un atto di cessione a terzi del fondo assegnato (3).

(1-3) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Puglia-Lecce (Sez. II) 25 novembre 1994, n. 847, in *Trib. amm. reg.*, 1995, I, 342.

Le massime vanno condivise in quanto conformi alla giurisprudenza in materia.

Sulla legittimità della revoca dell'assegnazione di terreni della riforma agraria in ipotesi di destinazione arbitraria ad uso non agricolo di parte dei medesimi terreni, v. Cons. Stato, Sez. VI, 28 novembre 1992, n. 958, in questa Riv., 1994, 62.

*

Giustizia amministrativa - Ricorso giudiziale - Atto impugnabile - Atto di arresto del procedimento - È atto immediatamente lesivo - Conseguenze.

Agricoltura e foreste - Benefici economici - Sostituzione di macchine agricole - Concessione di contributo - Condizioni - Proprietà del bene per almeno tre anni - Valutazione del possesso del *de cuius* e dell'erede - Legittimità. (L. 8 novembre 1986, n. 752)

T.A.R. Basilicata - 5-12-2000, n. 349 - Perricone, pres.; Busicchio, est. - R.N. (avv. Rondelli) c. Regione Basilicata (avv. Viggiani e Brancati).

In tema di concessione di contributi, l'atto che determini un definitivo arresto del procedimento è immediatamente lesivo della sfera giuridica del ricorrente, per cui deve essere impugnato nei termini di legge (1).

*Per la concessione dei contributi di cui alla l. 8 novembre 1986, n. 752, al fine della verifica della sussistenza del requisito della proprietà della macchina da sostituire per il periodo minimo di tre anni, bisogna tener conto, in forza del principio della continuità nel possesso dei beni ereditari tra il *de cuius* e l'erede, del periodo antecedente all'acquisto della proprietà del bene iure successionis in cui il bene stesso era di proprietà del *de cuius* (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato (Sez. IV) 4 febbraio 1999, n. 110 e 13 maggio 1998, n. 803, in *Cons. Stato*, rispettivamente 1999, I, 165 e 1998, I, 782.

*

Caccia e pesca - Caccia - Provvedimenti incidenti sull'attività venatoria - Legittimazione all'impugnazione - Federazione italiana caccia (sez. provinciale) - È legittimata.

Caccia e pesca - Caccia - Regione Lombardia - Attività agrovvenatoria - Decreto regionale di concessione - Parere contrario della Provincia - Mancata motivazione sul punto - Illegittimità della concessione.

T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia - 15-6-2000, n. 527 - Ingrassia, pres.; Conti, est. - Federazione italiana caccia (sez. Cremona) (avv. Passi) c. Regione Lombardia (Avv. distr. Stato) e P.G. (n.c.).

Alla sezione provinciale della Federazione italiana caccia, in quanto rappresentativa degli interessi differenziati dei cacciatori residenti nella provincia, va riconosciuta la legittimazione sostanziale e processuale in relazione a provvedimenti incidenti sull'esercizio dell'attività venatoria (1).

Nella Regione Lombardia, è illegittimo il decreto della giunta regionale che rilasci la concessione ad esercitare attività agrovvenatoria, senza tener conto del parere negativo espresso dalla Provincia (2).

(1-3) Sulla prima massima, in senso conforme v.: Cons. Stato (Sez. VI), 21 aprile 1999, n. 479; 11 luglio 1994, n. 1161 e 19 dicembre 1986, n. 939, in *Cons. Stato*, rispettivamente, 1999, I, 694; 1994, I, 1109 e 1986, I, 1951.

PARTE III - PANORAMI

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica dell'allegato II del reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. *Reg. Commissione 20 dicembre 2000, n. 2796/2000.* (G.U.C.E. 21 dicembre 2000, n. L 324)

Modifica del reg. (CE) n. 2225/2000 che fissa le rese di olive e di olio per la campagna 1999/2000. *Reg. Commissione 21 dicembre 2000, n. 2812/2000.* (G.U.C.E. 22 dicembre 2000, n. L 326)

Istituzione di un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 23 ottobre 2000, n. 2000/60.* (G.U.C.E. 22 dicembre 2000, n. L 327)

Azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno. *Reg. Consiglio 19 dicembre 2000, n. 2826/2000.* (G.U.C.E. 23 dicembre 2000, n. L 328)

Concessione di un aiuto nazionale straordinario da parte del governo della Repubblica italiana per la distillazione di taluni prodotti del settore vitivinicolo. *Dec. Consiglio 19 dicembre 2000, n. 2000/809/EC.* (G.U.C.E. 23 dicembre 2000, n. L 328)

Apertura della distillazione di crisi di cui all'art. 30 del reg. (CE) n. 1493/1999 per taluni vini in Italia. *Reg. Commissione 27 dicembre 2000, n. 2859/2000.* (G.U.C.E. 28 dicembre 2000, n. L 332)

Incenerimento dei rifiuti. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE.* (G.U.C.E. 23 dicembre 2000, n. L 332)

Modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 2702/1999 del Consiglio relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli nei paesi terzi. *Reg. Commissione 28 dicembre 2000, n. 2879/2000.* (G.U.C.E. 29 dicembre 2000, n. L 333)

Modifica della dir. 95/53/CE del Consiglio che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore dell'alimentazione animale. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 14 dicembre 2000, n. 2000/77/CE.* (G.U.C.E. 29 dicembre 2000, n. L 333)

Modifica della dec. 2000/418/CE che disciplina l'impiego di materiale a rischio per quanto concerne le encefalopatie spongiformi trasmissibili. *Dec. Commissione 27 dicembre 2000, n. 2001/2/EC.* (G.U.C.E. 4 gennaio 2001, n. L 1)

Misure di controllo necessarie per l'attuazione della dec. 2000/766/CE del Consiglio concernente certe misure di protezione relative alle encefalopatie spongiformi trasmissibili e alla somministrazione di proteine animali. *Dec. Commissione 29 dicembre 2000, n. 2001/9/EC.* (G.U.C.E. 5 gennaio 2001, n. L 2)

Modifica degli allegati alle direttive 76/895/CEE, 86/362/CEE e 90/642/CEE del Consiglio, che fissano le quantità massime di residui di antiparassitari rispettivamente sugli e negli ortofrutticoli, sui e nei cereali, sui e nei prodotti alimentari di origine animale e su e in alcuni prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli. *Dir. Commissione 20 dicembre 2000, n. 2000/82/EC.* (G.U.C.E. 6 gennaio 2001, n. L 3)

Divieto dell'impiego di determinati sottoprodotti di origine animale nei mangimi per animali. *Dec. Commissione 27 dicembre 2000, n. 2001/25/EC.* (G.U.C.E. 11 gennaio 2001, n. L 6)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 104/2000 del Consiglio per quanto riguarda le comunicazioni concernenti il riconoscimento delle organizzazioni di produttori, nonché la fissazione dei prezzi e degli interventi nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. *Reg. Commissione 16 gennaio 2001, n. 80/2001.* (G.U.C.E. 17 gennaio 2001, n. L 13)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel «Registro delle denomi-

nazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette» di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 24 gennaio 2001, n. 138/2001.* (G.U.C.E. 25 gennaio 2001, n. L 23)

Deroga dal reg. (CE) n. 2316/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio, per quanto concerne il ritiro di seminativi a seguito di avverse condizioni climatiche in alcune regioni della Comunità. *Reg. Commissione 29 gennaio 2001, n. 180/2001.* (G.U.C.E. 30 gennaio 2001, n. L 27)

Adeguamento al progresso tecnico della dir. 74/150/CEE del Consiglio relativa all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote e della dir. 75/322/CEE del Consiglio, relativa alla soppressione dei disturbi radioelettrici provocati dai trattori agricoli o forestali a ruote. *Dir. Commissione 8 gennaio 2001, n. 2001/3/CE.* (G.U.C.E. 30 gennaio 2001, n. L 28)

Sospensione dell'introduzione nella Comunità di esemplari di talune specie di fauna e flora selvatiche. *Reg. Commissione 30 gennaio 2001, n. 191/2001.* (G.U.C.E. 31 gennaio 2001, n. L 29)

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Norme sanitarie relative all'alpeggio, alla transumanza e al pascolo vagante degli ovini e caprini. *D.M. (sanità) 13 novembre 2000.* (G.U. 2 gennaio 2001, n. 1)

Approvazione dello statuto del «Consorzio del vino nobile di Montepulciano» e conferma dell'incarico di svolgere le funzioni di tutela, di valorizzazione, di cura degli interessi generali, nonché di collaborare alla vigilanza nei confronti dei propri affiliati, nei riguardi della D.O.C.G. «Vino nobile di Montepulciano» e della D.O.C. «Rosso di Montepulciano», ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 1164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 dicembre 2000.* (G.U. 2 gennaio 2001, n. 1)

Approvazione dello Statuto del «Consorzio tutela vini del Reno D.O.C.» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine controllata, nonché alla I.G.T. del vino «Bianco di Castelfranco Emilia», ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 dicembre 2000.* (G.U. 2 gennaio 2001, n. 1)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Pecorino Sardo» registrata con reg. (CE) n. 1263/96 della Commissione del 1° luglio 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 dicembre 2000.* (G.U. 2 gennaio 2001, n. 1)

Autorizzazione all'organismo di controllo denominato «Istituto nord est qualità - I.N.E.Q.», ad effettuare i controlli sulla indicazione geografica protetta «Mortadella Bologna» registrata in ambito Unione europea ai sensi del reg. (CEE) n. 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 dicembre 2000.* (G.U. 2 gennaio 2001, n. 1)

Sostituzione di un componente del Comitato di valutazione degli organismi di controllo in agricoltura biologica. *D.M. (politiche agricole e forestali) 11 ottobre 2000.* (G.U. 3 gennaio 2001, n. 2)

Misure sanitarie e ambientali urgenti per la distruzione del materiale specifico a rischio per encefalopatie spongiformi trasmissibili e delle farine di origine animale derivate da materiale ad alto rischio. *D.M. (sanità) 3 gennaio 2001.* (G.U. 4 gennaio 2001, n. 3)

Approvazione dello statuto del «Consorzio tutela vino D.O.C. Malvasia di Casorzo d'Asti» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine con-

trollata, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 14 dicembre 2000.* (G.U. 5 gennaio 2001, n. 4)

Modifica al disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli Maceratesi». *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 dicembre 2000.* (G.U. 8 gennaio 2001, n. 5)

Norme per il finanziamento delle commissioni di degustazione dei vini D.O.C.G. e D.O.C. operanti presso la C.C.I.A.A. per l'anno 2001. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 dicembre 2000.* (G.U. 9 gennaio 2001, n. 6)

Autorizzazione all'organismo di controllo «Agroqualità - Società per la certificazione della qualità nell'agroalimentare a r.l.» ad effettuare i controlli sulla denominazione di origine protetta «Chianti Classico» registrata in ambito Unione Europea ai sensi del reg. (CEE) n. 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 dicembre 2000.* (G.U. 9 gennaio 2001, n. 6)

Autorizzazione all'organismo di controllo «Agroqualità - Società per la certificazione della qualità nell'agroalimentare a r.l.» ad effettuare i controlli sulla denominazione di origine protetta «Terre di Siena» registrata in ambito Unione europea ai sensi del reg. (CEE) n. 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 dicembre 2000.* (G.U. 9 gennaio 2001, n. 6)

Invito alla presentazione di progetti di ricerca per l'attuazione del programma nazionale di ricerca 2000-2002, afferente al VI piano triennale della pesca e dell'acquacoltura. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 novembre 2000.* (G.U. 11 gennaio 2001, n. 8)

Adozione del regolamento concernente la ripartizione dei costi derivanti dalle attività dei Consorzi di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette incaricati dal Ministero delle politiche agricole e forestali. *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 settembre 2000 n. 410.* (G.U. 12 gennaio 2001, n. 9)

Ripartizione tra le regioni e province autonome, delle risorse finanziarie e degli ettari oggetto del regime di ristrutturazione e riconversione dei vigneti. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 novembre 2000.* (G.U. 15 gennaio 2001, n. 11)

Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 21 novembre 2000, n. 335, recante misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina. *L. 19 gennaio 2001, n. 3.* (G.U. 20 gennaio 2001, n. 16)

Regolamento recante norme di attuazione della dir. 97/49/CE che modifica l'allegato I della dir. 79/409/CEE, concernente la protezione degli uccelli selvatici. *D.P.R. 1° dicembre 2000, n. 425.* (G.U. 22 gennaio 2000, n. 17)

Approvazione dello statuto del «Consorzio tutela vino Morellino di Scansano D.O.C.», in Scansano. *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 dicembre 2000.* (G.U. 23 gennaio 2000, n. 18)

Procedure e modalità per l'impiego delle risorse finanziarie - anno 2000, destinate alla ricerca avanzata per il sistema agricolo italiano. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 gennaio 2001.* (G.U. 23 gennaio 2000, n. 18)

Metodi ufficiali di analisi per i fertilizzanti. Supplemento n. 6. *D.M. (politiche agricole e forestali) 21 dicembre 2000.* (G.U. 26 gennaio 2001, n. 21)

Rettifica alla delimitazione della zona di produzione dei vini a denominazione di origine controllata «Colli di Scandiano e di Canossa». *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 gennaio 2001.* (G.U. 26 gennaio 2001, n. 21)

Autorizzazione all'organismo di controllo denominato «CERMET - Certificazione e ricerca per la qualità - Soc. cons. a r.l.», ad effettuare i controlli sulla denominazione di origine protetta «Aceto balsamico tradizionale di Modena» registrata in ambito Unione europea ai sensi del reg. (CEE) 2081/92. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 gennaio 2001.* (G.U. 26 gennaio 2001, n. 21)

Autorizzazione alla società SGS S.r.l., in Milano, ad effettuare i controlli nel settore delle carni di pollame previsti dagli articoli 10, 11, 12 del reg. CEE n. 1538/91. *D.M. (politiche agricole e forestali) 10 gennaio 2001.* (G.U. 27 gennaio 2001, n. 22)

Modalità di applicazione del decreto 16 marzo 2000, recante disposizioni in materia di premi zootecnici. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 gennaio 2001.* (G.U. 29 gennaio 2001, n. 23)

Iscrizione della denominazione «Limone di Sorrento» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *D.M. (politiche agricole e forestali) 4 dicembre 2000.* (G.U. 29 gennaio 2001, n. 23)

LEGISLAZIONE REGIONALE

LAZIO

Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario. *L.R. 1° marzo 2000, n. 15.* (B.U. 30 marzo 2000, n. 9)

Modificazioni alla l.r. 6 luglio 1998, n. 24 e successive modificazioni concernente: pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico. *L.R. 20 marzo 2000, n. 16.* (B.U. 30 marzo 2000, n. 9)

PIEMONTE -

Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati (art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, da ultimo modificato dalla l. 9 dicembre 1998, n. 426). Approvazione del piano regionale di bonifica delle aree inquinate. Abrogazione della l.r. 28 agosto 1995, n. 71. *L.R. 7 aprile 2000, n. 42.* (B.U. 2 aprile 2000, n. 15, suppl. ord.)

Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico. Prima attuazione del Piano regionale per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria. *L.R. 7 aprile 2000, n. 43.* (B.U. 12 aprile 2000, n. 15)

SICILIA

Regolamento concernente la disciplina della riproduzione animale. *D.P. 6 marzo 2000, n. 11.* (B.U. 2 giugno 2000, n. 26)

TOSCANA

Disciplina per la realizzazione di superfici vitate. *L.R. 20 marzo 2000, n. 27.* (B.U. 30 marzo 2000, n. 13)

Calendario venatorio 2000/2001. *L.R. 20 marzo 2000, n. 28.* (B.U. 30 marzo 2000, n. 13)

Norme per lo sviluppo dell'acquacoltura e della produzione ittica. *L.R. 20 marzo 2000, n. 33.* (B.U. 30 marzo 2000, n. 13)

Legge forestale della Toscana. *L.R. 21 marzo 39.* (B.U. 31 marzo 2000, n. 14)

Modifiche ed integrazioni alla l.r. 1° dicembre 1998, n. 88, concernente «Attribuzioni agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotecniche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferito alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112». *L.R. 22 marzo 2000, n. 40.* (B.U. 31 marzo 2000, n. 14)

UMBRIA

Piano urbanistico territoriale. *L.R. 24 marzo 2000, n. 27.* (B.U. 31 maggio 2000, n. 31)

Integrazione della l.r. 22 dicembre 1999, n. 38 - Disciplina delle Strade del Vino dell'Umbria. *L.R. 31 marzo 2000, n. 32.* (B.U. 12 aprile 2000, n. 22)

Regolamento tecnico attuativo della l.r. 3 gennaio 2000, n. 2 - Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni. *Reg. 24 maggio 2000, n. 4.* (B.U. 31 maggio 2000, n. 31)

Agricoltura e diritto

Scritti in onore di Emilio Romagnoli

Presentazione e sintesi di STEFANO MASINI

Gli scritti pubblicati in onore di Emilio Romagnoli, in due poderosi volumi intitolati *Agricoltura e diritto* (per i tipi della Giuffrè edit., pagg. XVIII - 1369), offrono testimonianza della inusuale ricchezza di contributi e della estrema varietà dei temi elaborati nella raccolta, che viene ripartita in cinque parti, coerenti alla feconda latitudine degli studi avviati dall'insigne Maestro nel Suo insegnamento e, sopra tutto, alimentati dalla Sua spiccata sensibilità ai temi della realtà economico-sociale.

La PARTE I, dedicata agli «ASPETTI GENERALI», è aperta da un meditato contributo di G. BERTI su *Valori e diritto: alcune riflessioni*, in cui l'A., con estremo rigore, assumendo l'idea di valore come categoria giuridicamente valida, ne argomenta la possibilità di espansione: «il valore è la previsione del modo di essere di una società in una sua esposizione» (pag. 4), sì che nel rapporto con il processo normativo il valore risulta quella parte di sostanza che viene inserita in quel sistema ordinato di regole che conosce nella Costituzione il punto supremo di legittimazione. Ecco la ragione per cui l'A. presuppone di immaginare il valore, non potendo ascrivere all'interprete la facoltà di rivelare preventivamente cosa sia, ché «il valore percorre l'intera società e permette anche al singolo di sentirsi incarnazione» (pag. 5).

La logica coerenza dell'ordine giuridico pare, tuttavia, soffrire un *vulnus* irrimediabile dalla cronicizzazione di una malattia descritta con vigore ed efficacia da V. BUONOCORE nello studio *Il diritto commerciale nascosto ovvero dell'etica del legislatore e della certezza del diritto*, in cui viene descritto lo scadimento costante e progressivo della qualità della produzione legislativa connesso all'incidenza del turnover che riduce al minimo la durata della vita media delle norme, alla previsione di leggi e norme *omnibus* destinate a contenere disposizioni regolanti istituti diversi tra loro e senza alcun elemento comune e, ancora, all'approssimazione semantica ed allo stesso abuso della tecnica legislativa.

In aggiunta, ulteriori elementi di *negatività* sono costituiti dall'impiego disordinato di una serie di fonti di rango inferiore, tali da suscitare viva preoccupazione, offendendo il principio di certezza del diritto, che «costituisce un momento fondamentale nella vita di ogni comunità» ove inteso non semplicemente quale «sicurezza soggettiva della verità, ma come garanzia oggettiva di una conoscenza» (pag. 24).

Accuratezza dell'analisi e rigore di impostazione metodologica caratterizzano il successivo studio di N. IRTI su *Diritto e mercato*, in cui si sviluppa una critica all'orientamento naturalistico che assegna al diritto la funzione secondaria «non di determinare, ma di rispecchiare e giustificare rapporti economici già dati» (pag. 26) e si presta, invece, adesione al diverso orientamento politico-giuridico che assume la funzione conformatrice del diritto capace di dar forma agli eventi esterni e, cioè, di *costituirli come fatti giuridici*. Avendo quale parametro di riferimento la priorità del diritto ne consegue, secondo l'A., che «il mercato non è *aeconomicarum natura*, qualcosa di esterno ed oggettivo, sicché al diritto non rimanga che il compito di riconoscerlo ed adeguarlo» (pag. 31), ma è, piuttosto, il risultato dell'applicazione di un insieme di norme o, meglio, una *unità giuridica di relazioni di scambio*. Se non si può rappresentare il mercato come ordine trovato in natura ne discende, ancora, la descrizione della relativa indole come *artificiale, politica e storica*, avvertendo anche che non sono le leggi dell'economia a dare, dall'interno, unità al sistema delle relazioni, ma le scelte di politica legislativa, dall'esterno, a

fondare i lineamenti del modello, tanto che lo stesso confronto delle *decisioni* rivolte a conformare l'attività economica determina una autonomia tra l'art. 41 Cost. ed i principi dei Trattati europei, che proclamano la libertà di concorrenza, il mercato aperto e lo spazio economico senza frontiere.

Anche N. LIPARI, con il successivo scritto *Il mercato: attività privata e regole giuridiche*, insiste nella ricerca delle relazioni tra economia, politica e diritto riguardo al mercato, sottoponendo ad una serrata critica l'asserita autoreferenzialità di esso. Chiedersi se il mercato sia *trovato* o *costituito* dal diritto non può risolversi in un imbarazzante dilemma, in quanto all'accentuazione del rilievo istituzionale la sua necessaria dimensione giuridica risulta di immediata evidenza e pretende un'impostazione diversa che giunga a provocare una rivisitazione del ruolo del contratto rispetto alla posizione dei soggetti implicati. Dare dimensione giuridica al mercato apre, quindi, in una prospettiva *transitoria*, una riflessione sull'intervento della tutela soggettiva, sulla configurazione di beni fin dall'origine funzionali ad una valutazione economica, sui limiti fisici e sociali connessi alla relativa utilizzazione con attenzione a non uscire dal quadro costituzionale, assegnando valore esclusivo ad indicazioni interpretative di segno economico e nascondendo l'analisi delle nuove tensioni culturali, che vanno emergendo nella dialettica sociale ed impongono al giurista il «bisogno di racciordare i modi della sua concettualizzazione con la razionalità complessiva del sistema giuridico assunto a filtro dalla varietà di informazioni provenienti dall'ambiente sociale circostante» (pag. 63).

Con il contributo di G. MORSILLO, *Il pensiero di Emilio Romagnoli nella formazione della giurisprudenza*, si torna, quindi, a sottolineare l'orma profonda che il Maestro ha impresso nella disciplina giuridica, con assiduità di indagine e fecondità di risultati, attraverso un attento esame di una serie di decisioni della Corte di cassazione attinenti l'ampio inventario di istituti – dai contratti agrari alla prelazione, dall'azienda agricola all'imprenditore e così via – che sono al centro della Sua attività di giurista *pratico* sempre attento a combinare, nelle memorie di parte, lo scrupolo di una ricerca in grado di non abdicare al rigore dei concetti se bene piegata ad indagare il nuovo con umana sensibilità ai conflitti della concreta esperienza.

Nella PARTE II, che raccoglie i contributi della «STORIA» trova, anzi tutto, spazio l'intervento di M.S. CORCIULO, *La società di agricoltura di terra d'Otranto (1° novembre 1810-30 luglio 1812)* destinato ad esaminare, con una minuta ricerca delle fonti, le caratteristiche della feudalità salentina alla luce dei fattori storico-sociali del tempo, dando una visione immediata ed organica delle principali cause di arretratezza del Meridione.

A seguire, lo studio di A. DONATI, *La funzione sociale della proprietà nella lettura corporativa dell'art. 832 c.c.* recupera l'attualità del dibattito aperto dalla dottrina sulla proprietà nel quadro dell'indagine dei limiti al suo esercizio, alla stregua degli interessi individuali ovvero mettendo in primo piano l'intervento sui beni e la relativa destinazione. La soluzione accolta nell'ordinamento corporativo introduceva, com'è noto, l'obbligatorietà della funzione sociale al fine di incentivare l'utilizzazione dei beni produttivi nell'economia di mercato, ma in materia di agricoltura, assegnando al contratto di mezzadria il compito di regolare i rapporti tra il proprietario fondiario ed i lavoratori della terra ha finito per legittimare la rendita parassitaria.

In contraddizione con la tradizionale storiografia M. GALIZIA,

con il contributo su *Gli esordi di Luigi Luzzatti negli studi di diritto costituzionale*, torna a valorizzare il pensiero giuridico dell'illustre uomo politico, dando conto, attraverso una accurata lettura delle opere, di una tendenza «ad inserire direttamente nell'angolazione del diritto costituzionale pure la realtà sociale quale viva espressione della comunità» (pag. 138), venendo, in specie, a collegare al mondo *dei campi* alcuni principi che caratterizzano la sua dottrina.

A M. LEONARDI, con lo scritto *I giacobini italiani e la legge agraria*, si deve, quindi, una indagine particolarmente interessante sulla testimonianza che il movimento riformatore ha assunto nei riguardi dei problemi sociali nelle campagne con il perseguimento di una politica di sostegno degli interessi dei lavoratori della terra attraverso l'impegno ad una equa distribuzione della proprietà terriera.

Di carattere eminentemente storico è, ancora, lo scritto di O. NUCCIO, *Fisiocrati e canonisti medievali o difensori del ruolo dell'agricoltura nel sistema feudo-fondario*, che procede ad una accurata rivisitazione della teoria economica nell'età medievale fondata sull'agricoltura e sul lavoro manuale secondo un ordine anche di fini religiosi e morali a cui restava estraneo lo *scambio* e negletta qualsiasi fonte di guadagno (*usura*) derivante da operazioni creditizie, tanto che nel quadro della teologia giuridica è duplice il valore che si intende proteggere dall'aggressione della società laica e mercantile: «il costituzionale-spirituale dell'ordine cristiano al cui vertice v'è il pontefice ...; il costituzionale-economico rappresentato dal latifondo ecclesiastico disciplinato dalle norme emanate dal papa sommo legislatore» (pag. 166). Da ciò ne discendeva che la repressione delle attività *usuarie* e, cioè, di credito avrebbe posto la società cristiana, ripartita nei tre ordini dei sacerdoti, dei religiosi e degli agricoltori, al riparo dagli *omnia mala* generati dal *lucrum*, sì che le campagne si sarebbero ripopolate, ai proprietari terrieri parso conveniente tornare ad investire i propri capitali, i raccolti sarebbero aumentati mentre gli indigenti avrebbero trovato i generi di loro necessità a buon mercato e sarebbe risultata debellata l'*avaritia*, vale a dire il desiderio di conseguire un profitto con attività diversa da quella manuale senza, per altro, camuffare gli argomenti di natura ecclesiologica in prefabbricati schemi fisiocratici.

A. PALAZZO, con lo scritto, *I patti di Corleone e le origini della contrattazione collettiva in agricoltura*, prende in considerazione il noto episodio di rivendicazione del movimento contadino siciliano per esaminarne i riflessi sulla politica e l'economia nazionale con alcune riflessioni riguardanti le relazioni di conflitto tra gruppi sociali secondo l'intuizione sturziana, che afferma il protagonismo delle persone aderenti al gruppo e smentisce l'idea di massa lavoratrice i cui interessi vengono gestiti dallo Stato.

Con ricchezza di indicazioni e dati, A. ZIMATORE, *Profili storici del dibattito sui contratti agrari alla fine dell'ottocento* tratta del processo di trasformazione che segna, a partire dall'art. 48 delle *Disposizioni transitorie* del codice civile del 1865, la vicenda dei rapporti agrari, sottratti alla fonte consuetudinaria e sottoposti al predominio della legge scritta, senza soddisfare istanze sociali che si fanno sempre più incessanti, ma sollecitando un intervento del legislatore capace di riequilibrare il rapporto di forza tra le parti, «nel quale si preannuncia con chiarezza il tema della tipizzazione dei contratti agrari, con una lucida consapevolezza dei problemi e delle soluzioni» (pag. 198).

La PARTE III dell'opera ordina vari contributi su «L'ECONOMIA», che lo studio delle più moderne tendenze da parte di Emilio Romagnoli ha alimentato, aprendo nuove possibilità di prospettive, di approfondimenti ed anche di eventuali correzioni degli schemi elaborati, sopra tutto, a livello comunitario. Lo scritto iniziale di C. AIELLO, *L'economia contrattuale in agricoltura: vantaggi e convenienze reciproche* considera la natura delle relazioni tra agricoltori e mercato nella prospettiva della ricerca di un *ombrello di garanzia* che li tuteli da una eccessiva esposizione ai rischi per l'assorbimento di prodotti rispondenti a parametri di qualità e caratterizzati dall'incorporazione di servizi. Il grado di integrazione di tipo verticale può avere, in specie, intensità diverse a seconda che il legame riguardi un semplice *impegno d'acquisto* a prezzo pattuito ovvero il *controllo* tecnico della fase primaria attraverso l'imposizione di regole e condizioni ovvero la stessa possibilità di *sostituzione* nella gestione della fase primaria. Manca, per altro, ad avviso dell'A. una adeguata disciplina in materia e si registrano alcuni ritardi legati al fatto che le politiche comunitarie di sostegno hanno

favorito un modello di integrazione dipendente dall'esigenza di gestire aiuti, alla possibilità che in assenza di convenienti norme giuridiche e di incentivi ben finalizzati l'integrazione di filiera possa regredire non che al fatto che la forza contrattuale delle imprese integranti si presenta con carattere di accentuata rigidità «fino a configurarsi come uno scontro fra un oligopsonio di pochi acquirenti, per aree e per prodotto, e una offerta uniforme e parcellizzata di numerosi produttori, che solo ora cominciano a delegare la sottoscrizione dei patti alle loro rappresentanze economiche, ma poco concedono al loro potere di controllo effettivo»; mentre prosegue l'A. «il mondo agricolo può sopravvivere, e anche recuperare forza, solo attraverso un regime contrattuale ben regolato sul piano giuridico che salvaguardi i vantaggi connessi alle innovazioni di processo ma anche al dilatarsi del valore aggiunto incorporato nei prodotti finali» (pag. 220).

E. BASILE, con lo scritto, *Sulla trasformazione post-industriale della campagna*, presenta i caratteri della nuova economia rurale in una prospettiva di lungo periodo attraverso il ricorso ad uno schema concettuale in grado di collegare trasformazioni strutturali e crescita economica. Se non pare discutibile che nel processo di industrializzazione la città abbia affermato il suo ruolo di centro multifunzionale di *controllo territoriale*, la differenziazione rurale oggi osservata nella *campagna* apre diverse prospettive di ristrutturazione socio-spaziale dipendente dalla nuova geografia delle funzioni, che nasce dal decentramento produttivo e dall'industrializzazione diffusa e partecipa alla formazione di un nuovo modello di consumo sostenuto dall'ambiente fisico, che diventa, allo stesso tempo, fattore di produzione di beni aventi caratteristiche specifiche di qualità e bene disponibile per l'uso ricreativo ed il tempo libero. Secondo l'A. è, anzi, possibile individuare tre sub-sistemi socio-produttivi e territoriali: quello *metropolitano*, che rappresenta il centro dell'economia e svolge la funzione di controllo per la gestione dell'attività produttiva e dell'informazione; quello *urbano*, che assume le funzioni amministrative ed economiche per la gestione del settore industriale centralizzato e quello *rurale*, che è costituito dalla nuova economia differenziata nello spazio rurale e risulta multifunzionale, in quanto assolve sia funzioni economiche per la gestione dell'industria centralizzata e dei servizi che funzioni residenziali e culturali per la gestione dell'ambiente e dello spazio per il tempo libero. Si che può agevolmente concludersi che «in questa fase avanzata dello sviluppo, lo spazio rurale non è una periferia né spaziale né economica, ma è inserito in un processo di ristrutturazione globale che implica una crescente integrazione fra i settori e nello spazio» (pag. 238).

La politica agricola comunitaria: una riforma incompiuta, il saggio elaborato da F. DE FILIPPIS e L. SALVATICI costituisce un'esposizione sistematica ed organica dell'intervento in agricoltura nel processo di integrazione europea, partendo dalla scelta di assicurare prezzi artificialmente elevati attraverso sbocchi garantiti e protezione dalla concorrenza estera senza alcun interesse per le caratteristiche qualitative della produzione e per le esternalità, positive e negative, ad essa associate, fino a prendere in esame le contraddizioni di quel modello generatore di un sostegno *accoppiato* alla quantità prodotta, rilevabili sul piano interno ed internazionale, delineando i contenuti del processo di revisione in cui, a partire dalla seconda metà degli anni '80, comincia a farsi strada la esigenza di un approccio integrato su base territoriale che, nella riforma Mac Sharry del 1992, trova sicuro aggancio nella previsione delle così dette misure di accompagnamento orientate a condizionare parte del sostegno alla diffusione di pratiche agricole compatibili con la salvaguardia del territorio e dell'ambiente naturale, la forestazione, il prepensionamento, l'insediamento dei giovani agricoltori. Per altro, il giudizio dell'A. sulla svolta appare ancora critico in quanto, se non pare dubbio che essa rappresenti un elemento di rottura del *gradualismo congiunturale* e un passo avanti verso il *disaccoppiamento*, va sottolineato, almeno sul piano della distribuzione del sostegno, come sia riproposto il sostanziale congelamento dello *status quo*. In vero, una nuova politica settoriale per l'agricoltura europea chiamata a fare i conti con il rispetto degli impegni sottoscritti a livello internazionale e l'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centro-orientale non può limitarsi a definire nuovi *strumenti*, ma deve necessariamente individuare nuovi *obiettivi* intorno a quelli che sono i principali *fallimenti* del mercato caratterizzanti il settore in termini di *esternalità*, in modo che i pagamenti ricevuti dalle aziende siano pro-

porzionali ai servizi ambientali ovvero alla lista dei *beni* che dovrebbero essere prodotti attraverso l'intervento pubblico: stabilizzazione dei prezzi, qualità dei prodotti, informazione, servizi reali e ricerca. Un ruolo importante occorre, infine, riservare ad una generale azione di promozione dello *sviluppo rurale*, nel cui ambito pensare all'agricoltura come «tessuto connettivo» di uno sviluppo integrato e diffuso di tipo multisettoriale (pag. 268).

R. PASCA DI MAGLIANO, con lo scritto, *L'agricoltura e la valorizzazione dell'ambiente: nuovi indirizzi di politica agro-ambientale*, ha, quindi, cura di prendere in esame le indicazioni per il disegno di sviluppo rurale sostenibile dopo aver ampiamente delineato i rapporti agricoltura-ambiente alla luce dell'analisi delle *esternalità*, che rendono necessaria una efficace azione pubblica di orientamento volta a contenere gli effetti negativi e valorizzare quelli positivi. Riconosciuti i limiti della tutela fine a se stessa, che allontana l'uomo dal territorio, l'A. sottolinea il riconoscimento e finanziamento all'agricoltura di funzioni diverse dalla produzione di beni primari, connesse alla conservazione delle risorse naturali o alla manutenzione degli agroecosistemi o alla conservazione della biodiversità. Ciò diviene una strategia alternativa da seguire in vaste aree marginali esposte a notevoli rischi di dissesto e degrado, contribuendo ad una gestione equilibrata del territorio oltre che alla riduzione dell'impegno finanziario pubblico per la gestione delle emergenze legate agli eventi calamitosi attraverso la predisposizione di appositi strumenti economici, che possono prendere la forma di contratti di coltivazione (*management agreements*) o di sostegno condizionale (*cross-compliance*).

La PARTE IV dell'opera è intitolata «IL DIRITTO» e risulta articolata in tre Sezioni, al fine di ordinare i diversi contributi sotto un profilo unitario, di cui la prima concerne «Le convenzioni e gli accordi internazionali; le norme costituzionali generali: i principi generali dell'ordinamento» ed è aperta da F. BRUNO con lo studio, *Regolamenti parlamentari e procedure di collegamento con l'Unione europea: prime riflessioni*, che affronta il tema della ridefinizione del ruolo e dei poteri delle assemblee rappresentative nel procedimento di determinazione della normativa comunitaria in quanto occasione dello sviluppo di una cultura in grado di «demolire le resistenze ancora forti dei Governi, superando la concezione degli affari comunitari come dominio privilegiato dell'Esecutivo», oltre che di favorire la partecipazione al processo decisionale comunitario, accanto al Parlamento, anche di altri soggetti che rientrano nella *European Policy Community*, tanto da «conciliare le esigenze di efficienza e di tempestività della vita comunitaria con quelle, irrinunciabili ed urgenti, della sua democraticità» (pag. 317).

Libero scambio euromediterraneo dei prodotti agricoli e rischio di eccezioni ambientali: l'importanza delle misure per il ravvicinamento normativo è il contributo che M. D'ADDEZIO dedica al percorso di avvicinamento che renda effettive le condizioni per l'attuazione della libertà di scambio tra gli Stati membri dell'Unione europea e gli Stati dell'area mediterranea, tenuto conto dell'evidenza di *punti critici* connessi ad esigenze di tutela dell'ambiente e della salute tali da giustificare discriminazioni o restrizioni al commercio internazionale.

Auspicando un salto di qualità nella progettualità istituzionale F. LANCHESTER, *La procedura elettorale uniforme tra prospettiva europea ed interessi nazionali* procede ad una accurata disamina delle funzioni dell'atto elettivo e della legislazione elettorale in relazione ai tre diversi profili: della capacità elettorale, del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e della così detta disciplina elettorale di contorno, ricostruendo la dinamica dei sistemi utilizzati dagli Stati membri dell'Unione europea per l'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo, che rivelano una tendenziale omogeneità con la scelta della formula non maggioritaria e l'introduzione della soglia di sbarramento rispetto alla maggiore varietà dei meccanismi elettorali nazionali. Problemi tecnici e difficoltà politiche rallentano, invece, la proposta di una procedura elettorale uniforme a livello europeo mentre «non si pone in alcun modo il tema di funzionalizzare l'atto elettivo ad una scelta più complessa che coinvolga anche la struttura della forma di governo comunitaria» (pag. 339).

Dà atto delle indicazioni scaturite dalla indagine scientifica di Emilio Romagnoli nella progressiva evoluzione della disciplina giuridica dei rapporti tra agricoltura e ambiente conseguente all'affermazione del principio di sviluppo sostenibile, espressione dell'impegno della comunità internazionale per la salvaguardia dei beni ambientali di carattere globale, S. MARCHISIO con il saggio

Terra e agricoltura nel diritto internazionale dello sviluppo sostenibile, che segnala il prioritario orientamento degli Stati a perseguire obiettivi connessi alla promozione dello sviluppo economico-sociale, alla tutela dell'ambiente e alla promozione dei diritti umani fondamentali.

L. MIGLIORINO, *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione e il ruolo delle popolazioni locali*, si sofferma, invece, ad illustrare con dettaglio l'azione intrapresa nell'ambito delle Nazioni Unite per lottare contro la desertificazione e attenuare gli effetti della siccità avuto riguardo, in specie, delle condizioni sociali delle popolazioni ed alla necessità del loro coinvolgimento nell'attuazione di programmi d'azione a livello locale.

Particolare risalto va, quindi, riconosciuto allo studio di S. PATTI, *La cultura del diritto civile e la Costituzione*, che svolge un originale esame della influenza esercitata dalla scienza civilistica sulla elaborazione dei principi costituzionali, riconoscendo il distacco del codice dall'ideologia del fascismo e la sua capacità di adeguarsi alle mutevoli esigenze della società, sia per il rilievo degli usi e delle consuetudini ed il completamento con le regole dell'autonomia privata, che per il continuo processo di aggiornamento frutto di una accorta evoluzione giurisprudenziale. Si che, dato che «ogni legge nasce da quello che esiste ... anche la Costituzione italiana è frutto dell'evoluzione dell'ordinamento giuridico» (pag. 384) «resta possibile spostare l'indagine intorno ad alcuni principi – come quello relativo alla funzione sociale della proprietà – che, pur affermatosi durante il fascismo, rispondevano ad una evoluzione della società e del pensiero giuridico comuni ad altri ordinamenti oltre a valutare l'incidenza del diritto civile nelle materie che toccano i rapporti economici. Si apre, dunque, secondo l'A. una fase ulteriore «che deve tener conto della necessità della unificazione dei sistemi di diritto privato in Europa, e dell'affermazione di comuni principi costituzionali che tutelino soprattutto la libertà e la dignità della persona» (pag. 388).

A. PIZZORUSSO, nello studio, *L'evoluzione verso una costituzione europea, fra diritto internazionale e diritto costituzionale*, si sofferma con approfondita ed aggiornata impostazione nella dimostrazione che l'Unione europea non possa ormai essere considerata soltanto come un'organizzazione internazionale a motivo della durata illimitata nel tempo dei Trattati, del sistema dei rapporti tra norme comunitarie e norme interne, dell'attribuzione agli organi comunitari di funzioni tipiche della sovranità non che della previsione di una cittadinanza dell'Unione, se bene possa rinvenirsi il relativo fondamento in Trattati internazionali la cui forza normativa è quella propria delle convenzioni e non quella propria degli atti normativi che costituiscono esercizio di poteri sovrani. Per altro, nel caso dell'Unione europea, la mancanza di una carta formale non impedisce che possa parlarsi di una Costituzione ricavandola da un compendio di principi e regole di origine giurisprudenziale e che assegnano una posizione preminente al diritto comunitario. Soluzione positiva deve essere, quindi, ammessa per le prospettive di realizzabilità di una codificazione dei principi fondamentali del diritto europeo la quale costituisca un nucleo essenziale di una eventuale costituzione dell'Unione unitamente alla parte dedicata ai principi fondamentali dell'organizzazione amministrativa e giudiziaria.

La Sezione II della Parte IV («Il diritto») concerne «Il territorio» e si apre con un saggio di A. ABRAMI, *Attività silvicolturale e protezione dell'ambiente nella legislazione sui territori boscati*, che ripropone un tema di attualità, esaminando il problema forestale sul piano della disciplina del vincolo idrogeologico e del vincolo paesaggistico-ambientale sottoposta ad una motivata critica rispetto alla necessità di individuare nuovi principi fondamentali circa la gestione di una silvicoltura naturalistica, tale da porre al «centro il bosco per tutta una serie di servizi che esso è in grado di offrire alla collettività, ossia come bene d'interesse idrogeologico, ambientale, paesaggistico, ecc., ma anche come bene capace di offrire attraverso interventi mirati e razionali in relazione alle diverse specie arboree delle quali il bosco è costituito, prodotti legnosi per le necessità del mercato» (pag. 418).

Con approfondita conoscenza della materia e delle nuove acquisizioni della dottrina, stimolato dall'esigenza di rilettura della carta costituzionale e dal divenire del diritto comunitario, F. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile* si muove ad indagare la disciplina del rurale, prendendo atto dell'assenza di una generale e condivisa definizione ma della crescente frequenza nell'uso del linguaggio normativo, che allude ad una dimensione complessa di relazioni con il superamento della

dimensione tradizionale di arretratezza e subalternità, per evocare un modello originale di sviluppo del territorio attraverso l'utilizzazione delle risorse di questo, l'integrazione tra attività diverse ed il rispetto delle vocazioni naturali. Emerge, in sostanza, secondo l'A., un'idea di spazio rurale in chiave produttiva, come elemento «di un'impresa che non è soltanto fisicamente collocata nello spazio rurale, ma che dello spazio rurale fa una delle sue essenziali e conformanti componenti, e che da questo riceve regole ed identità» (pag. 444).

Il tema riguardante *Agricoltura e difesa del suolo* offre l'occasione ad A. CHIAPPETTI di affrontare la crisi dell'apparato amministrativo di settore non ostante la maggiore attenzione che viene riservata ad interventi di tutela e prevenzione attraverso lo strumento della politica dell'uso agricolo del territorio. In effetti, se è agevole constatare come le attribuzioni attive nei confronti dei problemi dell'assetto territoriale e della difesa del suolo restano riservate ai due Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici ciò che più appare disarmante, secondo l'A., è la totale mancanza di consapevolezza, da parte dell'amministrazione dell'agricoltura, del ruolo che essa è chiamata a svolgere in una prospettiva diversa da quella tradizionale limitata alla gestione dei fenomeni agricoli «dal punto di vista dell'apporto alimentare, economico e produttivo di ricchezza che ne consegue» (pag. 452).

M. COMPORRI, con il saggio, *Nuovi principi e nuove norme in tema di responsabilità per danno ambientale*, nel riproporre un esame attento della disciplina introdotta dall'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, ricordando tanto gli aspetti positivi quanto i profili negativi della previsione – che limita la responsabilità per danno ambientale al criterio soggettivo di imputazione della colpa – ora, in parte, superati dalla Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose, incentra la propria attenzione sull'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, che disciplina l'obbligo di bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati come sanzione del superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque superficiali e sotterranee anche per accadimenti del tutto accidentali, così da configurare una fattispecie di responsabilità oggettiva, tentando, altresì, di risolvere il non facile intreccio normativo e di principi in materia di tutela dei valori ambientali.

La considerazione del bene forestale tra le diverse normative di tutela idrogeologica e di tutela paesistica forma oggetto del contributo di A. CROSETTI, *Beni forestali e beni ambientali: per un superamento delle tutele parallele*, che mette in evidenza la diversa impostazione teleologica e la mancata previsione di raccordi procedurali, avvertendo la necessità di porre mano ad una legge cornice con la quale individuare nuovi e certi principi fondamentali per un più organico ed efficace intervento regionale, salvo suggerire l'immediato impiego degli strumenti di raccordo procedimentale individuati dalla legge n. 241 del 1991, con positiva ricaduta sul piano dell'economicità e dell'efficienza, per una tutela integrata tanto dei valori forestali quanto di quelli paesistici.

Il conferimento della personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni montane impegna M. GIUFFRIDA ad una verifica accurata della scelta del legislatore di considerare, attraverso il formale conferimento della personalità giuridica ad opera delle Regioni, le variegate tipologie di associazioni come persone giuridiche di diritto privato, ricavandone il significato di un sostanziale riconoscimento dell'autonomia di questi enti piuttosto che di *ingabbiamento* in forme proprie di un ordinamento diverso, tanto da proporre anche la soluzione al problema del contemperamento del nuovo soggetto che si dovrebbe frapporre alla collettività degli associati, con il diritto di proprietà collettiva di cui sono titolari i componenti la collettività attraverso il rinvio alla autonomia statutaria comprensiva anche di norme di autocontrollo nella gestione dei beni comuni. In sostanza, ad avviso dell'A., la persona giuridica acquista rilevanza «solo quando l'inerzia o l'impossibilità di funzionamento delle organizzazioni medesime determinino carenze significative nel godimento e nella gestione dei beni in proprietà collettiva: in tal caso, necessariamente, troverà applicazione la disciplina dettata dal codice in materia di persone giuridiche».

La considerazione dei problemi giuridici posti dalle esigenze di tutela dell'ambiente, dal punto di vista del diritto costituzionale, è sviluppata con efficace sintesi da S. GRASSI nello scritto *Ambiente e diritto*, che dà conto della relativa *inafferrabilità* del concetto e della difficoltà di cogliere gli aspetti sia quantitativi che qualitativi del fenomeno cui il termine può fare riferimento. La tutela degli interessi ambientali ha, infatti, carattere trasversale

nei vari settori del diritto più sensibili all'evoluzione del sistema sociale, se bene sia possibile individuare alcuni principi comuni, per lo più ricicabili dall'ordinamento comunitario, «su cui costruire non tanto un diritto autonomo dell'ambiente, quanto un diritto *per l'ambiente*» (pag. 507).

Una pregevole ricerca di M.P. RAGIONIERI, *La dimensione ambientale formante del diritto agrario: la V.I.A. nei progetti in agricoltura* conduce a verificare come la motivazione ambientale possa connotare norme del sistema del diritto agrario, seguendo un itinerario che ha fondamento nell'azione dei pubblici poteri a livello comunitario esplicitata attraverso una serie di *programmi*, che rendono evidente la sempre maggiore penetrazione della logica ambientalista nella valutazione globale di ogni intervento sul territorio con effetto, in particolare, sulla politica agricola, che assegna alla *integrazione* delle finalità ambientali la qualificazione di suo *obiettivo determinante*, ampliando il ruolo degli agricoltori nella gestione delle risorse naturali. All'acquisita centralità del tema ambientale consegue, quindi, che il processo di formazione delle decisioni sull'adozione di progetti pubblici e privati includa una *analisi di coerenza* imposta dalla disciplina di V.I.A.

C. e A. TREBESCHI, *Variazioni sul tema dell'identificazione, qualificazione, rappresentazione e controllo del territorio* propongono, quindi, un approfondito contributo sul problema dell'armonizzazione degli ordinamenti giuridici fondiari formali che porti al progressivo superamento di storiche peculiarità dei singoli Stati tanto con riguardo ai libri fondiari quanto in relazione alla formazione ed utilizzazione della cartografia.

Un approfondito esame di un problema ampiamente dibattuto, con richiami alla ricca casistica ed esposizione sistematica del materiale scientifico è offerto da M. MICCINESI e V. VIGORITI, *Sulla natura dei contributi consortili e sulla giurisdizione in ordine alle relative controversie*, che muovono una ragionata critica all'orientamento prevalente in giurisprudenza sulla natura di prestazioni tributarie dei contributi consortili senza un sufficiente chiarimento in ordine a cosa specificamente caratterizzi i tributi distinguendoli dalle altre prestazioni patrimoniali coattive rispetto all'ambito applicativo dell'art. 23 Cost. In effetti, onde individuare la funzione dei tributi, secondo gli A., occorre aver riguardo al concorso dei consociati alle spese pubbliche con assoluta estraneità a quelle logiche di assetto, rigidamente sinallagmatiche, che connotano le entrate extratributarie, con la conseguenza, da un lato, che l'obbligo al versamento del tributo non discende geneticamente, né dipende causalmente dalla prestazione resa dall'ente pubblico e, dall'altro lato, che l'erogazione del servizio cui si ricollega l'obbligo al versamento del tributo non viene a dipendere, quanto all'*an* del suo espletamento, dal corretto adempimento della prestazione tributaria. Sì che, muovendo dai segnalati presupposti è dato confermare la comprensione dei contributi di bonifica nell'area delle entrate tributarie, in quanto «se è vero ... che l'obbligo al versamento del contributo consortile trova giustificazione nel beneficio ritratto dall'obligato dell'espletamento dell'attività di bonifica del territorio da parte del consorzio, è altrettanto indubbia l'assenza di assetti sinallagmatici nella dinamica del rapporto che viene ad instaurarsi tra consorzio di bonifica e proprietario del fondo nel comprensorio, mancando qualunque vincolo di corrispettività (anche economica) tra versamenti imposti e benefici ritratti» (pag. 567). Dalla riaffermata natura tributaria dei contributi consortili continua, per altro, a discendere sul piano processuale l'attribuzione della competenza per le relative controversie all'Autorità giudiziaria ordinaria e non, invece, alle Commissioni tributarie, in quanto il riferimento alla materia dei tributi *locali* rinvenibile nell'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 non è utilizzabile per ricondurre all'area della giurisdizione speciale gli stessi contributi, avuto riguardo alla natura dell'ente titolare del credito tributario e, ciò, in quanto i consorzi di bonifica non sono enti *locali* (*recte*, territoriali), ma sono solo enti *circoscrizionali*, operanti nelle materie di competenza regionale e, dunque, enti *amministrativi* dipendenti dalla Regione.

La Sezione III della Parte IV («Il diritto») contiene, a sua volta, i contributi riguardanti «La proprietà, i diritti reali sulla terra ed i modi della loro acquisizione» e si apre con un breve ma originale contributo di C.M. BIANCA, *Usufrutto dei boschi e destinazione economica: alcune riflessioni stimulate dalla lettura di Emilio Romagnoli*, che torna ad indagare un istituto studiato con modernità di impostazione dal Maestro, che ha appena concluso la lunga attività didattica, nella prospettiva «di una concezione dell'usufrutto che consenta all'usufruttuario di valorizzare il fondo sostituendosi

al proprietario inerte nell'operare scelte di appropriata destinazione economica» (pag. 588).

Evoluzione e interazione dei due istituti della proprietà e dell'impresa nel diritto agrario moderno è il titolo del saggio che A. BUCCIANTE dedica all'esame di un tema tra i più importanti della nostra materia, con una visione lucida ed organica del fenomeno di transizione dalla proprietà all'impresa rispetto al succedersi del Codice del 1865, che libera la proprietà dalla coercizione giuridico-politica esercitata dalle classi feudali, conferendo ad essa natura privata, espressione della personalità e della volontà dell'individuo; del codice del 1942, che si volge a mutare radicalmente l'assetto fondiario in ragione di interessi generali, espressi nella *funzione sociale*, ad ottenere la massimizzazione del fattore produttivo non che della Costituzione repubblicana, che insieme alle esigenze della produzione affianca la salvaguardia di altri valori che in coscienza sociale ritiene non meno importanti. Ma il discorso si fa più interessante quando l'A. descrive il tipo di impresa agricola nel quadro attuale, che rivela segni di una crisi legata al fatto che, «nata nel segno della terra, sta subendo una mutazione qual è quella di candidarsi a impresa "senza terra" erogatrice di servizi oltreché di prodotti» (pag. 599), aggiungendosi anche le conseguenze della nuova strategia della politica comunitaria, che non mira più ad incrementare la produzione ma a controllare le *eccedenze* mostrando un accentuato interesse per la tutela dell'ambiente.

Dopo aver esaminato i tratti caratteristici della prelazione e fissata l'attenzione sulla qualificazione delle disposizioni istitutive della prelazione del coltivatore del fondo e, in particolare, sulla collocazione dell'istituto nella categoria dei *diritti al contratto*, F. DE SIMONE, *Riflessione a margine di studi sulla denuntiatione nella prelazione agraria*, rinvenendone il fondamento nell'attuazione dei valori costituzionali quali il lavoro del coltivatore, l'accesso a tutti della proprietà privata e l'accesso del risparmio popolare alla proprietà diretto-coltivatrice, esclude la riconducibilità della prelazione allo schema contrattuale dell'affitto e qualifica la conseguente natura della comunicazione piuttosto che come specifica proposta, che con l'accettazione dà luogo al contratto e fa sorgere gli effetti traslativi voluti dalla legge, quale atto di mera partecipazione di un evento, vale a dire di atto di informazione che il proprietario dà al coltivatore della sua decisione di alienare, sì che questi sia posto in condizione di esercitare il diritto di scelta.

Nel saggio *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, G. GALLONI affronta, quindi, con acutezza e linearità, il tema della proprietà collettiva nell'attuale fase storica, che segnala la significativa coincidenza della destinazione irrevocabile alle generazioni future del gruppo con il concetto di sviluppo sostenibile e, cioè, di salvaguardia della vita delle generazioni future contro i rischi dell'inquinamento ambientale, dopo aver compiuto con estremo rigore l'approfondimento storico dell'istituto nel diritto romano, riconoscendo che «anche la proprietà individualista per eccellenza, quella del *fundus*, potrebbe essere stata all'origine una proprietà in qualche modo collettiva limitata al gruppo familiare del *pater familias* e dei liberti» (pag. 626).

Nel suo contributo A. JANNARELLI, *La prelazione agraria e le terre civiche oggetto di provvedimento di legittimazione*, affronta l'esame di un caso concreto relativo alla qualificazione giuridica della posizione del privato occupatore di terre del demanio civico e beneficiario del provvedimento di legittimazione rispetto all'esercizio del diritto di prelazione, muovendo una severa critica alla decisione della Suprema Corte favorevole a riconoscere la presenza di una enfiteusi con attribuzione della proprietà privata dei terreni al Comune, sostenuta dalla formulazione di pertinenti motivazioni e da una analitica valutazione dei precedenti giurisprudenziali, così da concludere nel senso che, con il provvedimento di legittimazione si verificherebbe una espropriazione dei diritti della collettività con riguardo alle terre che, ad opera del privato, siano state orientate alla coltivazione, con la relativa assegnazione in capo al nuovo soggetto che ne assume la piena titolarità quanto al godimento ed alla disponibilità, con il solo vincolo di corrispondere al comune un canone di natura enfiteutica che rappresenta una semplice modalità attraverso cui si realizza la soddisfazione, in termini di compenso monetario, della perdita patrimoniale subita dalla collettività. Una diversa soluzione che attribuisca al comune la proprietà privata dei terreni risulta, secondo l'A., contraria alla *ratio* ispiratrice della legge del 1927 in cui «la prosecuzione dell'esperienza storica di quell'«altro modo di produrre» appare rigidamente confinata ai soli terreni convenientemente uti-

lizzabili come bosco o come pascolo permanente; viceversa, per i terreni utilizzabili per la coltura agraria il sistema ha scelto la via della privatizzazione, mediante la formazione di tante proprietà private frantumate da conseguirsi attraverso la via ordinaria della quotizzazione ovvero in virtù delle ipotesi singolari di cui agli artt. 7 e 10 della legge» (pag. 660).

Attiene alla problematica del negozio di accertamento il contributo di A. MAGAZZÙ, *Il regolamento stragiudiziale del confine*, che si propone di definire con adeguato approfondimento la natura dell'accordo *amichevole* con cui il confine viene stragiudizialmente stabilito in contrasto con il consolidato orientamento giurisprudenziale, affermandone la funzione essenzialmente determinativa attraverso un accertamento tecnico, con i metodi e gli strumenti dell'agrimensura e ove possibile mediante reciproco riscontro della estensione dei fondi confinanti, quale risulta indicata dai rispettivi titoli di acquisto. Conclude, dunque, l'A. che «l'accordo determinativo non è un negozio, che avrebbe efficacia costitutiva (innovativa), ma un atto non negoziale avente efficacia dichiarativa (conservativa)».

Offre il suo contributo in una materia a cui Emilio Romagnoli ha dedicato parecchi studi, facendone anche delle applicazioni positive nell'attività legale, U. PETRONIO, *Alcune osservazioni sui rapporti tra Regole e Comuni cadornini (in margine ad una controversia tra le Regole di Costalta, Presenaio, San Pietro Valle e il Comune di San Pietro di Cadore)*, che torna ad affrontare il tema della disciplina delle forme superstiti di proprietà collettiva caratterizzate dall'esistenza di società di antichi originari con particolare riguardo al regime di appartenenza dei beni delle Regole del Cadore.

P. RECCHI, *Proposte - parlamentari e non - sugli usi civici e sui demani collettivi* passa in rassegna i vari progetti che si interessano del problema, sottoponendo ad una serrata critica la soluzione generalmente avanzata di legittimare il possesso dei beni usurpati o, comunque, occupati o acquistati ed edificati di fronte alla pretesa necessità di porre termine ad uno stato di cose difficilmente governabile e revocabile e alla eventuale buona fede di parte degli attuali occupatori. L'A. rinviene, infatti, il fondamento di tale posizione in una male intesa difesa degli interessi pubblici oltre che in una più o meno inconscia avversione nei confronti della proprietà collettiva e denuncia la gravità della eliminazione di forme di autogoverno di formazioni sociali costituzionalmente tutelate, in grado di esercitare una valida azione di freno alla speculazione edilizia e porsi quale utile strumento per la tutela dell'ambiente.

Con il saggio, *Brevi considerazioni di fine secolo sulla riforma fondiaria* C. RUPERTO offre un quadro completo dei precedenti storici e dell'evoluzione dell'istituto, partendo dall'assegnazione delle terre espropriate nelle prime leggi di riforma attraverso il ricorso allo schema contrattuale della vendita con riserva di proprietà per, poi, considerare i correttivi apportati al procedimento con la legge n. 379 del 1967, mediante l'eliminazione del divieto di pagamento anticipato delle somme dovute prima della scadenza del termine trentennale, così da consentire all'assegnatario di diventare con effetto immediato proprietario del fondo, ma conservando un complesso regime di limitazioni incidenti sulla disponibilità e sulla circolazione del fondo riscattato. Se, dunque, si passa - ad avviso dell'A. - da un approccio sensibile alla prevalenza, sulle ragioni dell'utilità del singolo, degli interessi pubblici coinvolti dalla riforma, ad una maggiore facilitazione delle modalità di acquisto del fondo, in vista di una più razionale utilizzazione produttiva, al fine di mantenere un controllo pubblicistico sullo stesso viene, non di meno, introdotto un inasprimento delle limitazioni all'autonomia privata mediante norme imperative, che connota anche il successivo intervento della legge n. 386 del 1976, che, all'apertura conseguente all'anticipazione del tempo di acquisto del fondo da parte dell'assegnatario con il pagamento di quindici annualità ripropone, con una funzione di antidoto, tali strumenti autoritativi e dirigisti. Resta, in ogni caso, un giudizio sulla riforma fondiaria «moderatamente favorevole» (pag. 735).

Indagando intorno ad un caso di specie presentatosi all'esame della giurisprudenza G. STELLA RICHTER, *Forma e sostanza della notifica della proposta di alienazione nella prelazione agraria* torna sulla disputa in ordine alla configurabilità della *denuntiatione*, quale semplice atto di partecipazione ovvero quale proposta contrattuale e, in adesione alla seconda tesi, afferma che la conoscenza dell'intento di vendere dovrebbe essere formalizzata per iscritto dall'alienante con l'invito ad esercitare la prelazione, producendosi con l'accettazione della proposta la conclusione del contratto

definitivo di vendita, mentre con riguardo al problema della sua revocabilità, atteso che per sua natura la proposta contrattuale è revocabile, occorre spostare l'attenzione sul piano risarcitorio con la distinzione tra revoca dovuta a giusta causa ovvero scorretta in modo, comunque, da assicurare la tutela dell'aspettativa del coltivatore nella fase formativa del contratto rispetto ad un comportamento contrario a buona fede.

L'ultimo contributo del volume I in ordine all'impaginazione ma non per serietà di metodo e pregio dell'analisi è di P. VITTOCI, *Sull'indisponibilità temporanea delle terre di riforma*, che spiega il favor predisposto verso l'assegnatario in relazione alla tutela della continuità di esercizio dell'attività imprenditoriale: inalienabilità ed indivisibilità del fondo sono poste entrambe a garanzia dell'unità aziendale. Si introduce, infatti, un regime derogatorio ai principi generali del diritto civile ma, citando il contributo alla conoscenza dell'istituto di Emilio Romagnoli, si può ben dire che il fine resta quello di assicurare che i beni non vengano distolti dalla loro destinazione e circolino in conformità delle esigenze dichiarate dall'ordinamento giuridico.

La Sezione IV dedicata a «L'impresa, le sue forme ed i modi della sua costituzione e cessazione», apre il volume II e contiene il saggio iniziale di R. ALESSI, *L'impresa agricola*, che ne approfondisce l'inquadramento nel diritto comunitario, di cui si coglie l'indifferenza verso i modelli di organizzazione dell'attività produttiva agricola riconoscibili genericamente quali *entità economiche* secondo una visione oggettiva della fattispecie, con la conseguenza di stabilire un solido legame tra la nozione di imprenditore e quella di azienda rispetto alla manifesta irrilevanza del titolo in base al quale il primo ha la disponibilità della seconda. Né pure pare ammissibile, a giudizio dell'A., insistere nella ricerca di una nozione comunitaria di impresa agricola, facendo leva sull'art. 38 del Trattato in corrispondenza ad una lettura adeguata della norma codicistica, in quanto in quel contesto normativo «punto di riferimento determinante non è più l'impresa ma il prodotto e il mercato» (pag. 763), tanto da proporre la sostituzione del criterio di *agrarità* con quello di *agro-alimentarietà*. Nello svolgimento della politica agricola comune è riservata particolare attenzione alla *funzione* dell'impresa, come dimostra la previsione di misure di sostegno per quelle unità economiche che assicurano l'interazione della propria attività con l'ambiente rurale, ignorando i tradizionali criteri di qualificazione fondati sulla *natura* dell'attività; mentre la considerazione del mercato orienta la ricerca sulle regole che assegnano un proprio statuto all'imprenditore agricolo, sulla disciplina della concorrenza e sulle associazioni fra produttori agricoli oltre che sull'aggiornamento del modello consortile.

Un approfondito contributo di N. FERRUCCI, *Dalla comunione tacita familiare all'impresa familiare: spunti per una tutela giuridica della famiglia di fatto* è volto, quindi, ad indagare i caratteri differenziali tra le due figure di organizzazione familiare dell'impresa, rivelando come la disciplina introdotta dall'art. 230 bis c.c. abbia tradotto sul piano del diritto positivo «quelle forme evolutive degli usi che da tempo si andavano consolidando come riflesso dei profondi mutamenti socio-economici verificatisi all'interno della struttura della famiglia agricola» (pag. 803). Sotto questo profilo, ne discende, con particolare riguardo alla comunione di tetto e di mensa, quale requisito di partecipazione ad una comunione tacita familiare, l'esigenza di una aggiornata interpretazione in termini di *affectio familiaris*, che lega tra loro i partecipi al di fuori di un inquadramento entro schemi prefigurati di manifestazioni esteriori, tornando, invece, ad assumere rilievo legittimante con riferimento a quei componenti che sono legati da vincoli di affinità e di grado parentale oltre i limiti segnati dal codice, così da rivalutare le consuetudini agrarie proprio nella direzione del riconoscimento dei rapporti di collaborazione lavorativa che si configurano all'interno della così detta *famiglia di fatto*.

G. GIUFFRIDA offre un prezioso contributo dedicato a *Il minore in agricoltura*, operando una ricostruzione sistematica del fenomeno attraverso il riferimento agli istituti propri del diritto agrario all'interno dei quali l'attività svolta dal minore acquista rilevanza e richiede una peculiare disciplina: il lavoro agricolo; l'impresa agricola e l'impresa familiare coltivatrice.

Intorno all'esame di *Le nozioni di «coltivatore diretto», «proprietario diretto coltivatore» e «imprenditore agricolo a titolo principale» nella disciplina dell'indennità espropriativa* si svolge lo studio di L.V. MOSCARINI che, partendo dall'esame della disciplina del codice civile fino ad arrivare alla riforma dell'82, segnala il

favor per il coltivatore manuale, evidenziando, però, anche il riconoscimento della meritevolezza della tutela accanto alla piccola proprietà di quella media, che acquista decisivo rilievo agli effetti della disciplina della indennità espropriativa in ordine alla quale ha significato l'inversione dei termini, l'aggettivo *diretto* e il sostantivo *coltivatore*, rispetto all'ordine seguito nella definizione del *coltivatore diretto*, ai fini della spettanza della maggiorazione dell'indennità ex art. 17 legge n. 865 del 1971, a prescindere dalla più sicura utilizzazione della figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale.

Con lo studio di G. OPPO su *L'azione sociale di responsabilità promossa dalla minoranza nelle società quotate* la raccolta intitolata ad Emilio Romagnoli esce, ancora una volta, dal solco tracciato dalla dottrina agraristica per esplorare la materia del diritto societario, dando riconoscimento alla vastità delle implicazioni scaturite dall'insegnamento e, sopra tutto, dall'opera del Maestro, che alla visione unitaria della scienza ha unito una feconda attività di giurista attento ai problemi del diritto e dell'economia.

Frutto di una analisi attenta è lo scritto di L. PAOLONI, *I consorzi fra produttori agricoli tra passato e presente*, che indaga l'esperienza storica del fenomeno consortile fino ad approdare ai più recenti problemi di qualificazione giuridica determinati dalla più incisiva proiezione dell'impresa agricola sul mercato rispetto a cui l'istituto in esame assume la fisionomia di una impresa di servizi che svolge una attività distinta se bene ausiliaria rispetto a quella realizzata dai consorziati.

In particolare, il ruolo del consorzio appare rivolto a garantire «non solo lo svolgimento, all'interno della «filiera», dell'intera procedura produttiva ed a favorire, conseguentemente, l'integrazione economica e giuridica tra le diverse categorie di imprenditori (agricoli e non) aderenti ma anche a disciplinare la reciproca concorrenza» (pag. 907), se bene non sembri valere per esso la deroga dell'applicazione delle regole vigenti in materia di libera competizione commerciale, quando sia destinato a tutelare prodotti tipici di qualità, escludendosi una rappresentanza degli interessi specifici dei produttori agricoli per assumere la speciale tipologia di un vero e proprio atipico organismo interprofessionale.

N. PICARDI torna, quindi, ad approfondire il tema *Imprenditore agricolo e fallimento*, sottoponendo ad una considerazione critica il ruolo privilegiato dell'impresa agricola rispetto all'evoluzione dei procedimenti produttivi ed all'impiego di tecnologie avanzate che, mentre ha portato in Francia all'intervento del legislatore al fine di operare l'assoggettamento di essa alle comuni procedure concorsuali, ha favorito, diversamente, nel nostro ordinamento, forme di *supplenza* del giudice in grado di attingere ad una copiosa legislazione speciale e, comunque, di far valere il criterio biologico, continuando, per altro, a giustificare la condizione di minorità dell'imprenditore agricolo agli effetti della differente disciplina in dipendenza dell'utilizzo del fattore terra in ambiente aperto.

Ad una rivisitazione dell'oggetto di studio del diritto agrario è indirizzato lo studio di R. ROSSI, *Diritto della produzione agricola e tutela dei beni ambientali (breve nota parentetica per il cultore del diritto agrario)*, che, con rigore metodologico, sottolinea come l'acquisizione all'oggetto tipico della materia di tutte le regole concernenti l'attività produttiva agraria, da un lato, consente di evitare pericolose rinunzie ad ambiti di osservazione che le appartengono e dall'altro lato, di mettere adeguatamente in risalto la mobilità dei confini della materia stessa. Ne discende, secondo l'A., che caratteristica essenziale delle regole che al diritto agrario appartengono «è di essere, in ogni caso, teleologicamente ordinate alla tutela sia delle attività dirette a soddisfare l'interesse ad ottenere, con l'utilizzazione delle risorse naturali, determinati prodotti animali o vegetali, sia ... di quelle esclusivamente o prevalentemente funzionali alla creazione o alla difesa di quei requisiti delle stesse risorse che sono necessari per attingere l'innanzi descritto risultato economico» (pag. 937). Con ciò, sembra possibile continuare ad aggregare intorno alla funzione della produzione agraria un «altissimo numero di regole giuridiche suscettibili di armonico coordinamento e riduzione a sistema» (pag. 953), arginando il grado di penetrazione delle finalità ambientalistiche nel corpo del diritto agrario.

La Sezione V, dal titolo «L'attività di impresa per colture tipiche» risulta composta da un unico contributo di P. DI MARTINO, *Medicinali di sintesi chimica e medicinali vegetali, sotto il profilo giuridico*, che affronta, in un'ampia e documentata rassegna, il tema della *fitoterapia*, all'origine di tutta la terapia medica, con il ricorso a rimedi a base di piante medicinali, rinviando alla legislazione sulle piante officinali – che non risolve, in specie, la

nota questione della determinazione della competenza a vendere tra farmacisti ed erboristi – non che alla legislazione sui medicinali nei vari profili dell'autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio, agli accertamenti sul loro contenuto, ai controlli. Segue, quindi, una valutazione della tutela dei consumatori e della salute pubblica che pone in evidenza la inadeguatezza della disciplina vigente sui *dossiers* farmacologico e chimico per i medicinali vegetali e segnala il problema dello studio clinico e dei soggetti che si sottopongono a sperimentazione con la preferenza della verifica della efficacia terapeutica dei rimedi vegetali per la ridotta esposizione ad effetti collaterali negativi. Le stesse raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità segnalano – come ricorda l'A. – il valore della medicina a base di piante, esortando alla formazione degli operatori, mentre la completezza della ricerca suggerisce l'istituzione di una nuova disciplina di *Fitoterapia* ordinata allo studio dei rimedi vegetali aventi proprietà sia terapeutiche che semplicemente preventive (benefiche e salutari).

La Sezione VI è dedicata a «L'azienda, i beni ed i diritti aziendali e la loro circolazione. Gli strumenti diretti a rafforzare la competitività dell'impresa» e si apre con un contributo di L. COSTATO su *Corte costituzionale e «diritti a produrre» nel contratto agrario* che, dopo aver passato in rassegna le diverse forme di intervento comunitario volte a contenere le eccedenze – dall'istituzione di un regime di quote nazionali nel settore dello zucchero, al prelievo di corresponsabilità a carico dei produttori di latte, alla limitazione del diritto di reimpianto di vigneti espianati e di nuovi impianti, alla messa a riposo volontaria e incentivata dei terreni – affronta il tema dei rapporti tra concedenti e conduttori in ordine alla disponibilità dei così detti *diritti a produrre*.

A. GERMANÒ con lo studio *Sulla successione mortis causa nell'azienda agricola* tratta, con acutezza e linearità, il tema della destinazione *unitaria* del fondo rustico e degli altri beni aziendali necessari per l'esercizio imprenditoriale dell'agricoltura nel momento della divisione ereditaria, recuperando sicure indicazioni di ricerca suggerite da Emilio Romagnoli in ordine alla effettiva applicazione dell'art. 720 c.c., per *ricostruire* una disciplina che impedisca il risultato antieconomico che consegue alla frammentazione e polverizzazione del fondo rustico quale elemento fondamentale di quel complesso di beni che forma l'azienda agricola.

Lo scritto di E. ROOK BASILE, *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo* offre un notevole contributo alla comprensione del ruolo del mercato in genere, nel passaggio da meccanismo ad istituzione economico-sociale ordinata intorno ad una serie di principi tra cui assume rilievo quello di non ingannevolezza del marchio con riguardo alla sua funzione di garanzia. Venendo al mercato agro-alimentare l'interesse risulta attratto da quegli strumenti di comunicazione che evocano quella particolare immagine di qualità dovuta alla peculiarità del prodotto agricolo di essere in un collegamento naturale con la terra, con ciò esplicitando una *funzione distintiva*, «non già nel senso di accertare direttamente la provenienza aziendale, bensì indirettamente *la fonte produttiva*» (pag. 1094). Per altro, l'orientamento comunitario rivolto a garantire condizioni di libera scelta per i consumatori in modo che la funzione di messaggio degli strumenti di mercato non abbia carattere di pubblicità menzognera non risulta capace di soddisfare pienamente le aspettative degli agricoltori che – come rileva l'A. – non trovano nelle soluzioni proposte per affermare la relazione *luogo geografico-qualità organolettiche* elementi di competizione con l'industria e di promozione nei confronti dei consumatori.

Alla configurabilità dell'avviamento anche per l'impresa agricola similmente a quanto è proprio di ogni altra impresa è, ancora, dedicato lo scritto di F. SALARIS, *Osservazioni sull'avviamento dell'azienda agraria*, che muove dalla presa d'atto della crescente tendenza dell'agricoltore ad avere rapporti diretti con i consumatori, sì che la fase della produzione e quella della trasformazione si espandono in quella successiva di mercato, ammettendo la formazione non solo di un *valore* oggettivo intrinseco all'azienda *avviata*, ma anche alle qualità personali dell'imprenditore, che riceve, nei casi di cessazione dell'attività dell'affittuario, piena tutela. Riconosciute le differenziazioni che conseguono dalle peculiarità dei beni che formano il complesso aziendale in agricoltura, ogni diversa soluzione volta ad escludere la sussistenza dell'avviamento sarebbe, in effetti, tale da proporre nei rapporti agrari una inaccettabile potenzialità imprenditoriale *mortificata*.

S. VENTURA con lo scritto, *L'industria agroalimentare tra produttori e consumatori: responsabilità ed esigenze* passa in rasse-

gna l'evoluzione del mercato agroalimentare dipendente dal comportamento dei consumatori di fronte ai prodotti alimentari qualificati da una serie di *servizi* forniti dall'industria di trasformazione o, più di frequente, dal settore della distribuzione attraverso «un'enorme rete di comunicazioni pubblicitarie, che mirano alla manipolazione dei desideri di coloro che comprano i beni finali» (pag. 1119). In ogni caso, viene assunto il mercato come *obiettivo* e perseguita una strategia in grado di far leva sulla qualità.

La Sezione VII «I contratti di impresa e per l'impresa ed i rapporti che ne derivano» comprende l'iniziale contributo di F. ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, che offre un accurato approfondimento del sistema più complessivo dei processi economico-istituzionali da cui rinviene origine e legittimazione. L'assunto di partenza è che «l'economia globale, paradossalmente, rafforza la componente locale dello sviluppo e l'agente dello sviluppo stesso non è più *l'impresa* in quanto tale, ma il *territorio*, inteso come sistema economico-sociale e culturale, portatore, cioè, di valori, e di un *humus* particolare, che connota ed identifica i prodotti» (pag. 1127), ciò che richiede la necessità di ridisegnare l'intervento pubblico in agricoltura, attraverso una nuova combinazione dei rapporti pubblico-privati per una valutazione complessiva dei bisogni e l'avvio di ipotesi di sviluppo. L'A. dimostra, quindi, che i moduli giuridici impiegati nella contrattazione programmata sono regolati da canoni normativi mutuati dal diritto civile, posto che sia il patto territoriale che l'accordo di programma presentano una articolazione preparatoria tipicamente negoziale e la previsione di obblighi reciproci, mentre gli stessi poteri istruttori e di verifica in capo alla pubblica amministrazione non sono impostati in base ad uno schema di tipo autoritativo bensì di natura contrattuale, con ciò spostando l'asse delle relazioni tra pubblico e privato da una posizione di supremazia dell'autorità amministrativa ad una di tendenziale pari ordinazione con il privato. Viene, per questa via, delineata con carattere di originalità l'evoluzione delle fattispecie contrattuali verso una funzione di integrazione e cooperazione in cui le parti esprimono interessi diversi, differenziati, ma convergenti verso un comune punto di equilibrio rappresentato dalla promozione dello sviluppo locale» (pag. 1147).

Ad E. CASADEI, con lo studio, *Sulla costituzionalità delle patruzioni derogatorie*, si deve una attenta ricostruzione critica del sistema derogatorio in materia di contratti agrari alla luce di un recente intervento della Corte costituzionale con riguardo alle locazioni urbane ed alle implicazioni pertinenti al contenuto e ai criteri dell'assistenza sindacale oltre alla equilibrata protezione degli interessi costituzionalmente rilevanti nell'ambito specificamente esaminato che premiano, piuttosto che la condizione della persona, «il profilo organizzativo e tecnico dell'attività economica» (pag. 1163). Preso atto che lo schema legale dell'affitto risulta privo del carattere di flessibilità richiesto dalla variabilità delle situazioni reali l'A. viene, così, ad esaltare l'autoregolamentazione tra le parti e, cioè, il pieno dispiegarsi dell'autonomia privata secondo le indicazioni del mercato per soddisfare le esigenze strutturali ed operative del settore in piena sintonia con la disciplina costituzionale, che offre alla stipulazione di accordi in deroga un sicuro sostegno attraverso il riconoscimento delle formazioni sociali intermedie, in cui l'individuo rinviene la concreta possibilità di svilupparsi e di realizzarsi ad integrazione delle proprie esperienze individuali.

Una breve ma penetrante indagine di A. CATAUDELLA, *Note su tipo e sottotipo* mette, quindi, in luce nella nozione di contratto, come delineata nel codice, il contenuto minimo essenziale dello stesso attraverso il richiamo alle prestazioni delle parti accanto al profilo della causa, sulla base di una differenza che si rivela essenzialmente di prospettiva, dovendosi intendere per contenuto l'autoregolamento di interessi valutato sotto il profilo dinamico. In questo senso, la causa è di aiuto alla qualificazione del tipo, posto che la individuazione della funzione concreta del contratto ed il suo raffronto con la funzione che, sul piano positivo, risulta attribuita allo schema contrattuale al fine di stabilire se la fattispecie negoziale è idonea a realizzarla, continuano a rappresentare il modo più pertinente per dar soluzione al problema della applicabilità o meno alla fattispecie concreta della disciplina dettata per lo schema astratto di contratto. Quanto al sottotipo esso si scorge quando «una parte della disciplina abbia riguardo a fattispecie che presenti, oltre a tutte le connotazioni della fattispecie tipica, qualche connotazione ulteriore, che non sia peraltro tale da farla esulare dal tipo» (pag. 1180). Sì che, ove si consideri elemento caratterizzante del contratto di affitto (anche quello di fondi rustici) la

natura produttiva del bene, ne discenderebbe, ad esempio – ma la conclusione non pare condivisibile – l'introduzione di un ulteriore dato di qualificazione rispetto allo schema della locazione idoneo «a fare dell'affitto non un tipo a sé ma un sottotipo della locazione» (pag. 1181).

S. D'ERCOLE, con lo studio, *Obblighi dell'affittuario di fondo rustico e risoluzione per inadempimento*, affronta il tema della risoluzione del contratto di affitto di fondo rustico, mettendo in evidenza la specialità della disciplina ordinata alla tutela delle ragioni di conservazione dell'impresa rispetto al sistema codicistico ed il suo sviluppo interpretativo in adesione alla realizzazione di interessi generali, che porta alla eliminazione del riferimento alla violazione del dovere di fedeltà *spersonalizzando* il rapporto agrario, così che l'inadempimento debba essere considerato al di fuori da qualsiasi riferimento all'elemento fiduciario ed all'interesse, in concreto, del concedente. L'esame delle fattispecie tipiche costituenti violazioni delle regole contrattuali – che, per altro, non si traduce in una elencazione tassativa – porta, quindi, l'A. ad approfondire l'esame degli obblighi inerenti al pagamento del canone; alla normale e razionale coltivazione del fondo; alla conservazione e manutenzione del fondo e delle attrezzature relative non che al subaffitto o alla subconcessione ed a esaminare il procedimento funzionale alla risoluzione e la possibilità di sanatoria dell'inadempimento.

Sposta l'indagine intorno ad un campo disciplinare ancora diverso, quello lavoristico, E. GHERA con il contributo, *Sicurezza sociale e libera circolazione dei lavoratori: principi fondamentali e soggetti*, che affronta il tema della riforma della disciplina sulla tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori che circolano nel territorio dell'Unione europea e dei loro familiari, in quanto dopo aver favorito il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale attraverso la tecnica del mutuo riconoscimento – per cui agli effetti dell'accesso e del calcolo delle prestazioni nell'ambito della propria legislazione ciascun ordinamento attribuisce rilievo ai fatti ed alle circostanze maturate in una legislazione diversa – presenta una serie di *criticità* derivanti da alcune questioni controverse connesse al campo di applicazione soggettiva rispetto alla inclusione di immigrati extracomunitari ovvero al principio di non discriminazione, che postula, a seguito di un intervento della Corte di giustizia, una revisione della teoria dei diritti propri (dei lavoratori) e derivati (dei familiari e dei superstiti) alle prestazioni previdenziali, riconoscendo a vantaggio di questi ultimi un diritto originario alla parità di trattamento, alla unicità della legislazione applicabile, secondo cui il lavoratore che trasferisce la propria residenza o il luogo di lavoro deve essere assoggettato per ogni periodo di occupazione e di assicurazione ad una sola gestione previdenziale o regime di sicurezza sociale. Altri problemi di coordinamento tra le legislazioni nazionali sono, quindi, individuati nel principio di totalizzazione e liquidazione pro-rata non che di trasferibilità o di così detta esportazione delle prestazioni ovvero nel divieto di cumulo delle prestazioni omogenee, che sottolineano l'accennata esigenza di adattamento al cambiamento dei flussi geografici e della tipologia professionale della mobilità intracomunitaria dei lavoratori con il passaggio del lavoro migrante al lavoro (temporaneamente) circolante rispetto alla coesistenza, imposta dall'allargamento della Unione europea, «tra sistemi previdenziali orientati sul modello mutualistico-assicurativo di origine bismarkiana e sistemi improntati al modello universalistico fondato sul principio della c.d. cittadinanza sociale» (pag. 1225).

Tipicità dei contratti agrari e comodato di fondo rustico è il contributo di F. MASTROPAOLO che, dopo aver passato in rassegna le conclusioni della più accreditata dottrina sulla qualificazione dei contratti in relazione alla loro destinazione alla costituzione ed all'esercizio dell'impresa agricola, ne considera le finalità di scambio e associativa sulla base di un assetto di interessi *socialmente riconoscibile* come *razionale* alla stregua dell'ordinamento, riproponendo anche la tradizionale distinzione, interna alla categoria, di contratti che hanno una funzione di preparazione, di esercizio o di coordinamento dell'impresa agricola. Per altro, il proprietario resta libero di disporre di un fondo rustico anche con il ricorso a contratti che non danno luogo all'*organizzazione* di una *attività economica* ma realizzino proprie utilità personali, in quanto tali non aventi il comune *denominatore agrario*, tra i quali rileva il comodato, che ha carattere gratuito e, per il modo con cui viene concluso e manifestato l'accordo, coevo alla consegna, viene classificato tra i contratti reali.

Con lo studio di G. PERA, *Malattia e licenziamento* l'attenzione torna a fermarsi nuovamente nell'ambito lavoristico, che tanto

ha impegnato anche l'esperienza e la ricerca di E. Romagnoli, per sottoporre a revisione critica l'orientamento giurisprudenziale volto ad ammettere che, in pendenza della malattia, il lavoratore possa essere licenziato solo per giusta causa e non per giustificato motivo. L'A. contesta – con motivazioni non pienamente condivisibili – la configurabilità di un diritto alla conservazione del posto *in senso forte* ed invoca una pronuncia della Corte costituzionale in grado di giustificare tale *privilegio dei malati*, interrogandosi «se, in questa zona di protezione rispetto agli eventi della malattia e della gravidanza, il datore di lavoro sia «espropriato» della possibilità di gestire al meglio i rapporti di lavoro, in particolare potendo liberarsi dei soggetti il cui apporto sia valutabile in termini solo negativi» (pag. 1262).

La scadenza degli ultimi contratti prorogati, scrive P. PORRU nello scritto intitolato, *Il triste epilogo dei contratti agrari*, segna la fine di una vicenda che nei secoli aveva ruotato attorno al rapporto, per lo più conflittuale, tra proprietari e concessionari, conoscendo dopo l'emanazione del codice civile una significativa ed articolata evoluzione legislativa che, con la riforma del 1982, si è dispiegata lungo tre filoni principali: il rafforzamento della posizione del conduttore attraverso la determinazione legale del contenuto delle clausole contrattuali per soddisfare la sua esigenza di lavoro stabile, assicurare la remunerazione dell'attività da esso prestata ed attribuire allo stesso il potere di iniziativa economica; il superamento della molteplicità contrattuale non che l'autonomia assistita, in quanto il legislatore si rende conto che lo schema legale serve piuttosto a chiudere la vicenda dei rapporti in corso che ad incentivare il ricorso alla stipulazione di nuovi contratti di affitto da parte dei privati. In verità, l'A. segnala come la riapertura del dibattito in materia, ha richiamato l'attenzione su alcuni nodi legati alla *transizione* di rapporti un tempo dominati dal regime vincolistico ed oggi liberalizzati, come quello dell'attribuzione del diritto di prelazione al precedente affittuario nel caso in cui il proprietario, alla conclusione del contratto, ne intenda stipulare uno nuovo ovvero quello riguardante la trasformazione del contratto agrario prorogato in locazione urbana avente ad oggetto la casa colonica.

Una acuta elaborazione intorno ad uno tra i più originali temi del diritto civile è, quindi, svolta da P. RESCIGNO, *Appunti sulle clausole generali*, che mette in luce diffidenze e timori della giurisprudenza rispetto alla *delega*, costruita con il ricorso a tale tecnica, a ricercare valori al di fuori dei rigidi confini del diritto positivo, in cui appare prevalente il diverso valore della certezza del diritto rispetto alla soluzione dei casi pratici in maniera adeguata alla giustizia del caso concreto. La logica del giudice si risolve, in altri termini, nella rinuncia a riempire di contenuto la clausola generale per l'appartenenza della questione all'area del fatto ovvero nella censura della motivazione come insufficiente o contraddittoria, rinviando all'esame di merito l'accertamento non congruamente svolto. In vero, osserva l'A., in una società pluralista la delega di ricerca dei valori, che la clausola generale conferisce al giudice, dovrebbe, propriamente, tradursi nella possibilità di attingere – nel caso in cui l'ordinamento statale si riveli non autosufficiente – da ordinamenti non statuali.

Dà spunto alle riflessioni di U. SALVESTRONI, *Interpretazione autentica ed integrazione dell'intento negoziale nel testamento e nei contratti agrari* un particolare caso di specie presentatosi all'esame della giurisprudenza – che aveva a suo tempo destato l'interesse anche del Maestro cui lo studio rende onore – relativo ad un problema di interpretazione di un *intento* negoziale, che viene ricostruito in base al complessivo comportamento dell'autore del negozio attraverso un'operazione di integrazione procedimentale utilizzabile, tanto nel caso di autonomia privata testamentaria, quanto in relazione all'autonomia assistita, come nel patto in deroga alle norme legali sui contratti agrari.

M. TAMPONI, *Contratti di subfornitura e contratti agro-industriali: due leggi a confronto* individua ed approfondisce affinità e differenze della l. 18 giugno 1998, n. 192, sulla subfornitura nelle attività produttive e della l. 16 marzo 1988, n. 88, sui contratti agroindustriali, sulla base della premessa che la legislazione agraria abbia finito per assolvere un ruolo guida nell'adozione di scelte innovative in campo commerciale: sia l'una che l'altra legge investe i rapporti tra imprenditori; contempla una integrazione di attività produttive ed assicura la più intensa protezione di una delle due parti del rapporto (il produttore agricolo e, rispettivamente, il subfornitore); in entrambe le ipotesi il legislatore impone la forma scritta a pena di nullità ed è previsto il collegamento sia dei contratti di coltivazione e vendita che dei contratti di subfornitura ad accordi nazionali; mentre, un ulteriore elemento di affinità è costi-

tuito dal rinvio alla definizione arbitrale delle controversie. Altre somiglianze *occulte* o *indirette* possono, invece, cogliersi attraverso un'indagine più penetrante in grado di rivelare, per converso, anche rilevanti diversità di contenuto dei due provvedimenti posti a confronto, per l'osservazione, in specie, che, se nel contratto di subfornitura il subfornitore si impegna ad effettuare lavorazioni su prodotti semilavorati o su materie prime forniti dall'impresa committente, operando *in luogo* di quest'ultima, diversamente, nel contratto di coltivazione e vendita, l'attività del produttore non è svolta *in luogo* dalla parte industriale o commerciale, ma *in via diretta*, riguardando l'esercizio di attività che costituiscono il contenuto dell'impresa agricola.

La PARTE V dell'opera ordina una miscellanea di argomenti «Giudici, arbitri, processi ed università» e contiene un importante saggio iniziale di C. CONSOLO, *La giurisprudenza costituzionale sulla incompatibilità del giudice ed il processo cautelare civile*, riguardante la possibilità di estendere anche nel campo del diritto civile i principi tracciati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di misure cautelari penali, che presuppongono sempre un giudizio prognostico di segno positivo sulla responsabilità e comportano, dunque, valutazioni capaci di interferire con il futuro giudizio del merito, risultando capaci di determinare all'esterno la compromissione dell'equidistanza del futuro decidente rispetto all'articolazione fattuale delle varie tesi. L'affermata non incompatibilità del giudice civile che abbia concesso, dopo aver affrontato l'analisi del *fumus boni iuris* in maniera non semplicemente deliberatoria, una cautela viene, per altro, argomentata piuttosto che sulla base del grado di approfondimento, nella preliminare valutazione da compiere sulla plausibilità della domanda in relazione al tipo di provvedimento cautelare richiesto, alla incisività degli effetti ed al rapporto con la decisione finale del processo, lasciando, comunque, ad esso la scelta flessibile e modulabile di astensione per gravi ragioni di convenienza, evitando di preconstituire la soluzione meccanicistica e calata dall'alto di una generalizzata incompatibilità che, ad esempio, nella materia agraristica sarebbe tale da cagionare notevoli guasti pratici, con il rischio di dover comporre una nuova apposita Sezione specializzata per il giudizio di merito.

Al tema dell'insegnamento universitario del diritto dedica il suo contributo S. LARICIA, *Osservazioni in tema di insegnamento del diritto nel processo di riforma della didattica universitaria*, che si fonda sull'esperienza della partecipazione ad una apposita commissione di lavoro incaricata di analizzare il problema delle possibili novità che si possono prevedere nelle strutture didattiche

in attuazione del principio dell'autonomia come metodo di lavoro e di riforma non che ad una commissione di concorso per esami per uditore giudiziario, che consente all'A. di confermare la consapevolezza di un rinnovato impegno nell'università per «abitua» gli studenti «a parlare in pubblico, con terminologia corretta ed efficace; educare a scrivere su argomenti giuridici; stimolare alla ricerca ed insegnare ad utilizzare gli strumenti per la ricerca bibliografica e per la consultazione dei codici e delle raccolte normative» (pag. 1345).

L'occasione di dibattere le ragioni di una riforma del diritto processuale di famiglia origina lo scritto di A. LUMINOSO, *Quale processo per la famiglia. Introduzione al tema*, che sottolinea la consapevolezza del legislatore in vari campi dell'ordinamento ad istituire una stretta correlazione tra diritto (sostanziale) e processo – il processo del lavoro, delle locazioni, agrario – in vista delle necessità di predisporre specifiche regole per i soggetti più deboli o per i rapporti giuridici che esigono una protezione modellata sulle relative caratteristiche strutturali e funzionali ed anche in materia familiare. Ad avviso dell'A., si segnala una serie di bisogni oggettivi, interessi e valori da realizzare con un apposito apparato processuale rispetto a cui le soluzioni che emergono dai progetti di legge più recenti non risultano assolutamente soddisfacenti.

Il saggio conclusivo è di L. MONTESANO sul tema *Questioni incidentali nel giudizio arbitrale e sospensione di processi*, ove sono, appunto, trattate le questioni incidentali che devono essere decise dagli arbitri e i limiti, in materia arbitrale, della sospensione per pregiudizialità prevista nell'art. 295 c.p.c. insieme alle questioni incidentali non proponibili nel giudizio arbitrale e quelle proponibili nel giudizio arbitrale che, previa sospensione di questo, devono essere risolte da magistrature statali: la querela di falso, la verifica di scrittura e le questioni di incostituzionalità.

L'opera è, infine, completata dalla PARTE VI «La bibliografia di Emilio Romagnoli», a cura della figlia Ilaria, che raccoglie in ordine cronologico la poderosa produzione scientifica del Maestro, destinata a segnare un'orma profonda nella disciplina agraristica, al termine di una lunga stagione di attività didattica ed attraverso l'assiduità di uno studio mai interrotto dal 1948 ad oggi, alimentando con rigore dei concetti e scrupolo della ricerca la conoscenza di istituti fondamentali, senza mai rinunciare a trarre elementi per estendere, con spirito indagatore e costruttore, la sua analisi feconda alla qualificazione dei problemi della concreta esperienza all'interno della sistematica della materia, con quella impronta di modernità che rende ancora attuali e adeguate le riflessioni scaturite dalla Sua opera. □