

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

**MARZO 2003 - ANNO XII**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

ETTORE CASADEI: La nozione di frutto nell'impresa agricola	133
MAURIZIO PERNICE E MARIA ADELE PROSPERONI: Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali	139
NOTE A SENTENZA	
MARCO BORRACCEITI: Produzione vinicola, forza maggiore ed etichettatura in due sentenze della Corte di giustizia riguardanti i produttori vinicoli	150
LAURA COSTANTINO: L'equilibrio degli interessi in gioco nella prelazione agraria	157
CARLO GATTA: Indennità di maternità per i periodi di assenza facoltativa dal lavoro delle operaie agricole	160
ALFIO GRASSO: Esenzioni fiscali alle cooperative agricole i cui soci sono imprenditori agricoli anche se non coltivatori diretti	164
STEFANIA CONVENTI: Ultrattività del mandato e sopravvivenza della procura <i>ad litem</i> oltre la morte del mandante e il grado di giudizio	167
MARCO FABRIZIO: L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo	172
SERENA TOFINI: Gestione dei rifiuti: esclusione dell'efficacia personale del provvedimento autorizzatorio. Regime sanzionatorio	175
SONIA CARMIGNANI: Diritto di prelazione e rivendita del fondo	179
MAURIZIO SANTOLOCI: Taglio di un bosco in violazione delle norme tecniche	184

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

ACQUE	
Acque - Canone di fognatura e depurazione di acque reflue - Natura di entrata tributaria - Configurabilità - Conseguenze. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 15 novembre 2002, n. 16157 (M)</i>	189
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi da frantoi oleari - Disciplina di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 - Scarico senza autorizzazione - Reato di cui all'art. 59 - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 12 luglio 2002, n. 26614 (M)</i>	190
AGRICOLTURA E FORESTE	
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Presupposti - Prodotti ortofrutticoli - Avvenuto pagamento del prezzo delle materie prime nella misura minima - Controllo - Organismi competenti - Associazione dei produttori - Natura del controllo della veridicità dei dati - Diretta ed effettiva. <i>Cass. Sez. I Civ. 30 maggio 2002, n. 7908</i>	161
Agricoltura e foreste - Boschi e foreste - Taglio di boschi - Vincoli e prescrizioni - Principio di specialità. <i>Trib. Vallo della Lucania 13 novembre 2000, n. 438</i> , con nota di M. SANTOLOCI	181
Agricoltura e foreste - Settore vitivinicolo - Obbligo di tenuta della contabilità, fissato dall'art. 4, comma ottavo, della legge n. 460 del 1987, attraverso il rinvio al reg. CEE n. 1153 del 1975 - Configurabilità - Avvenuta sostituzione del reg. CEE n. 1153 del 1975 con il reg. CEE n. 986 del 1989 - Conseguente indiretta abrogazione anche della norma interna - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. I Civ. 5 dicembre 2002, n. 17253 (M)</i>	189
Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Controversie - Terreni espropriati o acquistati dagli Enti di sviluppo - Diritto al riscatto - Esercizio - Procedimento - Contenuto e forme. <i>Cass. Sez. II Civ. 29 novembre 2002, n. 16970 (M)</i>	189
Agricoltura e foreste - Bene gravato di uso civico - Determinazione di tariffe d'uso - Controversia sulla congruità delle tariffe - Competenza del giudice amministrativo - Ragioni. <i>T.A.R. Sicilia, Sez. II 30 luglio 2002, n. 1423 (M)</i>	191

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

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2000</b>			<i>MAGGIO</i>		
<i>NOVEMBRE</i>			6	Cass. Sez. III Pen. n. 16383 .....	170
13	Trib. Vallo della Luccania n. 438 .....	181	12	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. II n. 766 (M) .....	191
<b>2001</b>			14	Cass. Sez. III Pen. n. 18198 (M) .....	190
<i>GENNAIO</i>			30	Cass. Sez. I Civ. n. 7908 .....	161
18	Cass. Sez. III Civ. n. 721 .....	166	<i>LUGLIO</i>		
<i>NOVEMBRE</i>			12	Cass. Sez. III Pen. n. 26614 (M) .....	190
16	Cass. Sez. V Civ. n. 14380 .....	165	30	T.A.R. Sicilia, Sez. II n. 1423 (M) .....	191
<b>2002</b>			30	Cass. Sez. Lav. n. 11304 .....	159
<i>GENNAIO</i>			<i>AGOSTO</i>		
9	Cass. Sez. III Pen. n. 554 .....	174	6	Cass. Sez. III Pen. n. 30505 (M) .....	190
<i>FEBBRAIO</i>			6	Cass. Sez. III Civ. n. 11757 .....	153
26	Cass. Sez. III Pen. n. 7430 .....	170	<i>SETTEMBRE</i>		
<i>MARZO</i>			17	Corte di giustizia, in causa C-253/00 .....	186
18	T.A.R. Veneto, Sez. III n. 1111 (M) .....	191	19	Corte di giustizia, in causa C-366/00 .....	186
20	Trib. Pavia, n. 1031 .....	177	19	Corte di giustizia, in causa C-113/00 .....	188
21	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma n. 188 (M) .....	191	<i>OTTOBRE</i>		
27	Cass. Sez. V Civ. n. 4398 .....	162	17	Corte di giustizia, Sez. I, in causa C-208/01 .....	147
<i>APRILE</i>			24	Corte di giustizia, Sez. II, in causa C-81/01 .....	147
8	Cass. Sez. V Civ. n. 4969 .....	163	<i>NOVEMBRE</i>		
12	Cass. Sez. III Pen. n. 13884 (M) .....	190	13	Cass. Sez. III Civ. n. 15932 (M) .....	189
24	Cass. Sez. III Pen. n. 15479 (M) .....	190	15	Cass. Sez. Un. Civ. n. 16157 (M) .....	189
			29	Cass. Sez. II Civ. n. 16970 (M) .....	189
			<i>DICEMBRE</i>		
			5	Cass. Sez. I Civ. n. 17253 (M) .....	189

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

# La nozione di frutto nell'impresa agricola (\*)

di ETTORE CASADEI

**1. Delimitazione del campo di indagine. - 2. La nozione giuridica di frutto naturale. - 3. Principi ricavabili dalla definizione di impresa agricola. - 4. Il concetto di fase. - 5. Le attività principali produttive di servizi.**

**1.** - Questo congresso ha un programma scientifico molto vasto giacché, partendo dalla nozione di prodotto agricolo, ne analizza sia la formazione, sia l'immissione al consumo, con riferimento al problema della sicurezza alimentare. Tale secondo profilo di indagine presenta grande complessità, in quanto può essere considerato sul piano non solo della salubrità degli alimenti e della salute dei consumatori, ma anche della sufficienza di cibo per i bisogni delle popolazioni (e al riguardo è superfluo osservare che questi due aspetti assumono nel mondo diverso rilievo, giacché i paesi sviluppati devono occuparsi essenzialmente solo del primo, mentre agli altri paesi si impone, spesso con drammatica urgenza, anche il secondo). In ogni caso il tema è di grande interesse, oltre che per l'evidente altissima rilevanza sociale, per il complesso di problemi giuridici relativi all'attività e alla responsabilità dei produttori agricoli e degli altri operatori impegnati nel campo alimentare.

Il compito del presente contributo è ovviamente assai più ristretto, perché si occupa soltanto della nozione di frutto nell'impresa agricola, in particolare secondo il sistema giuridico italiano, e quindi prescinde totalmente dal problema della sicurezza alimentare. Ma, sotto altro riguardo, al contempo è più ampio, perché considera i frutti in generale e non si limita a quelli destinati all'alimentazione.

L'utilizzazione, nel titolo, della parola "frutto" non è casuale, perché vuole tener conto del dato tecnico di grande importanza costituito dalla nozione di "frutto naturale", che si pone tra gli istituti giuridici fondamentali della teoria generale e della classificazione dei beni. Ma non può limitarsi a questo. Con riguardo all'impresa agricola, infatti, intesa come attività produttiva rivolta al mercato, ove possano riscontrarsi occorre considerare anche altri risultati di tale attività, diversi dai frutti naturali tecnicamente intesi e parimenti rivolti a soddisfare le esigenze dei consumatori.

Come è evidente, sulla base di questa impostazione e in considerazione della generalità del riferimento all'impresa agricola, la materia appare abbastanza composita, sicché non sembra inopportuna almeno una delimitazione.

È ben nota e generalizzata la distinzione delle attività agricole, su cui si basa la nozione di impresa, fra attività essenzialmente agricole o principali e attività connesse. Essa compare anche nella norma generale dell'art. 32, par.

1, del Trattato istitutivo della Comunità europea. Nel diritto italiano la categoria della connessione ha lo scopo "politico" di assicurare all'ambito agrario una sfera di sviluppo e di espansione, sul piano sia del progresso tecnologico, sia soprattutto dell'attribuzione al settore primario di risorse economiche significative, come quelle che possono ottenersi con la valorizzazione dei prodotti delle attività principali e con l'utilizzazione più completa dell'organizzazione aziendale approntata per lo svolgimento delle attività principali medesime.

Ma è pacificamente accolta l'idea che l'intrinseca natura delle attività connesse sia commerciale e che la loro agrarietà dipenda da una neutralizzazione di tale natura dettata dalle esigenze politiche di cui si è detto. I criteri adottati per la loro individuazione presentano una certa flessibilità (oggi, purtroppo, con la discutibile riforma contenuta nella legislazione di orientamento del 2001 degenerata in labile incertezza di confini), idonea a risentire dei progressi tecnologici e dell'evoluzione sociale ed economica. In tal modo la sfera dell'agrarietà, costruita intorno al solido nucleo delle attività principali, anch'esse suscettibili di evoluzione, ma tassativamente individuate, presenta confini mobili con riguardo al fenomeno della connessione.

Tenuto conto di tutto questo, sembra conveniente limitare la nostra attenzione al solo frutto delle attività principali, di cui sono evidenti il carattere intrinsecamente agrario e la minore mutevolezza di confini. Restano così esclusi dall'indagine i prodotti ottenuti con la trasformazione dei prodotti agricoli di base [ed è noto che nel sistema comunitario, sia nell'allegato I del Trattato, sia nel diritto derivato - ad esempio nei regolamenti (CEE) del Consiglio, del 14 luglio 1992, n. 2081/92, sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine, e n. 2082/92, sulle attestazioni di specificità, entrambi riguardanti al contempo i prodotti agricoli e alimentari - vengono in evidenza prodotti conseguiti anche con trasformazioni ulteriori] e le numerose e varieguate ipotesi di servizi che, a cominciare dalla commercializzazione e dall'agriturismo, il meccanismo della connessione può realizzare.

Poiché, almeno in linea di massima, i prodotti agricoli si collegano alle attività principali e quelli alimentari largamente richiedono le elaborazioni successive tipiche delle

(\*) Relazione tenuta al VII Congresso mondiale di Diritto agrario: «Prodotti agricoli e Sicurezza alimentare», organizzato in memoria del prof. Louis Lorvellec dall'Unione mondiale degli agraristi universitari

(per il Diritto agrario e il Diritto dell'alimentazione), e svoltosi a Pisa e a Siena dal 5 al 9 novembre 2002. Gli atti del Congresso sono in corso di pubblicazione.

attività connesse, la nostra ricerca riguarderà essenzialmente i primi.

Come accennato, ci occuperemo dell'ordinamento italiano, ma non potremo prescindere, ovviamente, da numerosi richiami all'ordinamento comunitario, essenziali come elementi costitutivi del sistema complessivo.

Sarebbe di grande interesse tener conto, in modo sufficientemente dettagliato, sia della situazione originaria ai tempi della codificazione del 1942, sia dell'evoluzione verificatasi con la legislazione postcodicistica sull'agrarizzazione di singoli comparti o su specifiche discipline di settore, fino alla più generale citata riforma del 2001, realizzata, com'è noto, con i tre decreti legislativi del 18 maggio, per l'orientamento e per la modernizzazione rispettivamente del settore della pesca e dell'acquacoltura (n. 226), del settore forestale (n. 227) e del settore agricolo (n. 228 - nel titolo di questo decreto il termine «agricolo» è inteso, evidentemente, in senso restrittivo, giacché nell'accezione risultante dalla riforma comprenderebbe *in toto* anche i settori precedenti, e non a caso la disciplina è più ampia di quella degli altri decreti e tendenzialmente generale). In tal modo, infatti, meglio verrebbero in luce le motivazioni e le caratteristiche del sistema. Ma esigenze di sintesi impongono di considerare soprattutto il punto di arrivo, cioè la disciplina attualmente vigente.

2. - Giova prendere le mosse, come accennato, dalla nozione di frutto naturale ricavabile dall'art. 820, comma 1°, c.c. Ciò che importa in questa sede è soltanto la nozione, e così può prescindersi da ulteriori profili quali le modalità di acquisto, la distinzione rispetto ai frutti civili, le varie possibili classificazioni. Giova anche ricordare che, pur restando in tutto il suo rilievo la distinzione tra frutti spontanei e frutti realizzati con il concorso dell'opera dell'uomo, cade dal tessuto normativo la denominazione «frutti industriali», di cui si trovava traccia nel codice civile del 1865 (precisamente nell'art. 1661, comma 1°, che prevedeva la divisione a metà tra locatore e mezzaiuolo dei frutti del fondo, «tanto naturali quanto industriali», mentre la stessa norma definitiva dell'art. 444, comma 2°, usava la terminologia: «vi concorra, o non vi concorra l'industria dell'uomo»).

Secondo l'art. 820, comma 1°, dunque, «Sono frutti naturali quelli che provengono direttamente dalla cosa, vi concorra o no l'opera dell'uomo, come i prodotti agricoli, la legna, i parti degli animali, i prodotti delle miniere, cave e torbiere».

Alla stregua di consolidati orientamenti, elementi distintivi dei frutti sono la derivazione da una cosa madre nel rispetto della destinazione economica impressa sulla medesima da chi ne ha il potere e senza che ne venga intaccata o alterata la sostanza, e la periodicità ricorrente di tale derivazione, quest'ultima da intendersi, in relazione al carattere aleatorio della produzione di molti tipi di frutti, non come periodicità regolare e perenne, ma in modo relativo, quale potenziale rinnovabilità, anche se circoscritta nel tempo ed eventualmente impedita da eventi naturali. Pur non mancando normative e relazioni giuridiche che del frutto tengono conto con riguardo al suo sviluppo o a varie tappe della sua formazione, non è discusso il principio secondo cui, prima del distacco, il frutto non è che una parte della cosa madre, e solo con il distacco esso acquista autonoma esistenza nel mondo del diritto come bene distintamente identificabile.

Quanto all'acquisto, il suo fondamento deve ravvisarsi nella titolarità di un diritto reale o personale di godimento sulla cosa madre o nel possesso della medesima, salve, in tale ultimo caso, le conseguenze negative della mala fede. L'acquisto, pertanto, ancorché al godimento o al possesso si accompagni la gestione produttiva, non è un effetto diretto di quest'ultima, e tale precisazione è rilevante in quanto serve a confermare l'esclusione di ogni diversità di tratta-

mento tra frutti spontanei e frutti ottenuti con il concorso dell'opera dell'uomo, quanto al problema della titolarità dei medesimi dopo il distacco. In sostanza il diritto di godimento e gli effetti del possesso si estendono anche ai frutti spontanei.

È appena il caso di ricordare, da ultimo, come ai fini della nozione in esame non abbia rilievo alcuno il valore economico del frutto.

Ferme queste premesse generali, è ovvio notare come l'elenco della norma richiamata abbia carattere evidentemente esemplificativo (il citato art. 444, comma 2°, del codice del 1865 aggiungeva le biade e il fieno, senza peraltro menzionare la categoria generale dei prodotti agricoli). Tuttavia l'elenco è largamente rappresentativo.

Una prima distinzione, al suo interno, si può fare tra prodotti delle miniere, cave e torbiere, che sono estranei alla materia vivente, anche se parte di essi proviene dalla fossilizzazione della medesima, e gli altri prodotti richiamati, che sono frutti nascenti da esseri viventi, sia vegetali, sia animali. Sono questi ultimi, cioè i prodotti agricoli, la legna e i parti degli animali, che interessano la nostra indagine, ed è opportuno osservare, a conferma della larga rappresentatività dell'elenco, come essi corrispondano ai tre fondamentali comparti dell'agrarità o, in altri termini, alle tre classiche attività essenzialmente agrarie costituite dalla coltivazione del fondo, dalla silvicoltura e dall'allevamento di animali (prima d'ora, del bestiame).

A ben vedere, tuttavia, la formula «parti» degli animali da un lato supera la sfera oggetto della nostra indagine, in quanto riguardante ogni tipo di animali, anche estranei all'ambito dell'impresa agricola, dall'altro, rispetto a tale ambito, è abbastanza incompleta, sia perché non è riferibile a tutti gli animali suscettibili di allevamento agrario (si pensi all'attività avicola, ove non può parlarsi di parti), sia perché non comprende gli altri possibili frutti di tale allevamento, come l'incremento intrinseco (nella definizione della soccida di cui all'art. 2170 c.c., si parla di «maggior valore intrinseco» come ipotesi di «accrescimento» del bestiame, oggetto materiale del contratto, accanto ai «parti sopravvenuti»), la lana, il latte, ecc.; essa è inoltre tendenzialmente inidonea a rappresentare la pesca che, con la ricordata riforma del 2001, attraverso la formula dell'equiparazione (che nella sostanza rappresenta una piena dichiarazione di agrarità, perché è stabilita non a fini specifici, ma ad effetti generali), si pone come quarta attività essenzialmente agraria accanto alle tre sopra ricordate, per le quali si ha lunga e consolidata tradizione.

Improprio e incompleto è anche il termine «legna», che indica il prodotto legnoso destinato al fuoco, mentre più generale sarebbe stata la locuzione «legname», comprensiva anche delle altre possibili destinazioni.

Pur con queste carenze, tuttavia, il parallelismo con l'art. 2135 c.c. è di tutta evidenza.

Ma occorre qualche ulteriore considerazione. Nonostante la qualificazione dei frutti come «naturali», la definizione non può essere intesa secondo il senso proprio delle scienze della natura. La coincidenza può con certezza ammettersi solo nel riferimento ai parti degli animali, ma non anche nel concetto di prodotto agricolo, o di legna, o più in generale di cosa da cui il frutto direttamente proviene. Qualche esempio chiarirà meglio l'assunto. Il legname non è il frutto della cosa madre, ma una parte della cosa madre stessa, a meno di non intendere come tale (ma in modo del tutto improprio), il bosco complessivamente considerato o il terreno boschivo. Per le colture erbacee, cadendo nella medesima improprietà, per cosa madre si intende il suolo produttivo, rispetto al quale, ad esempio, è frutto sia il chicco di frumento, sia la pianta del frumento destinata all'uso come paglia. E, ancora, sempre nell'ambito dei prodotti agricoli, in taluni casi il risultato dell'attività economica coincide con il frutto in senso botanico (così il

prodotto delle piante di pesco, di pero, di melo e simili), ma in molti altri è la foglia (come nel tabacco), o il fiore (come nelle colture floricole), o il seme (come nel frumento, già ricordato), ovvero la radice o la corteccia (come, rispettivamente, nella barbabietola da zucchero o nelle piante da sughero).

Senza indugiare oltre, può osservarsi come, al di là del profilo strettamente naturale, penetra pienamente nell'art. 820, comma 1°, c.c., una visione economica del problema, sicché, nell'individuare il frutto naturale, il legislatore guarda non già al dato tecnico-naturalistico in sé, ma al concreto svolgersi dell'attività produttiva, che talora con il primo coincide, ma in altri casi da esso vistosamente diverge. Tale visuale economica, a maggior ragione, domina il concetto di impresa, e su questo punto, per la sua chiara evidenza, non sarà più necessario tornare.

Altro elemento da porre in rilievo è la possibile incidenza dell'intervento umano. Questo può anche mancare del tutto, e in tal caso si parla di frutti spontanei. Ma quando è presente, al più "concorre" con l'esplicarsi delle forze biologiche, sorreggendole con più ricco nutrimento o con la difesa da elementi ostili, ovvero parzialmente modificandone il corso o migliorandone i risultati, il tutto per incrementare l'esito economico dell'attività; in nessun caso, tuttavia, l'uomo può sostituirsi integralmente allo sviluppo della vita, giacché, allora, non si ha frutto naturale, ma produzione artificiale, e neppure si ha impresa agricola che, come è noto, e come meglio chiariremo più avanti, sempre presuppone la presenza dell'elemento biologico.

**3.** - Occorre ora considerare i principi ricavabili ai nostri fini dalla nozione di impresa agricola sulla quale, peraltro, varie anticipazioni già sono emerse nell'indagine sull'art. 820, comma 1°, c.c.

Giova subito un chiarimento, forse abbastanza ovvio, ma non del tutto inopportuno. Si è accennato che il prodotto agricolo può essere anche non alimentare, pur se la sfera alimentare, a beneficio degli uomini o degli animali, costituisce la parte prevalente della produzione agraria. Che i prodotti agricoli possano avere, in misura totale o parziale, destinazione non alimentare è, del resto, un dato acquisito fin dalle origini dell'agricoltura, e sul problema non si ha e non può aversi alcun dato nuovo. Certo non mancano discipline apposite per la parte alimentare, particolarmente attente al profilo della salute, e lo stesso programma di questo incontro di studio ne è la testimonianza più evidente, ma ciò non ha rilievo ai fini del nostro piano di indagine.

Qualche problema può emergere intorno all'individuazione, come eventuale nuova categoria giuridica, dell'«impresa alimentare», figura che compare nel reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002 (che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare). Ivi, infatti, nell'art. 3, n. 2, si definisce come «impresa alimentare» «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti».

Ove dovesse darsi credito al termine «impresa», dal punto di vista dell'ordinamento interno potrebbe emergere qualche difficoltà, perché la norma richiamata consentirebbe di raccogliere in una categoria unitaria imprese che, alla stregua del nostro fondamentale criterio di classificazione, possono essere sia agricole, sia commerciali. Ma, come spesso capita nell'ambito comunitario, la disposizione non sembra assumere tale portata sistematica, né il termine «impresa» da essa usato può intendersi con la valenza tecnica del nostro sistema (il che risulta, del resto, anche dalla considerazione di operatori senza fine di lucro, che per noi non possono ritenersi imprenditori in senso proprio).

La nostra indagine, pertanto, può proseguire secondo una prospettiva unitaria per l'intera produzione agricola, senza alcuna separata considerazione per quella con destinazione alimentare. Tale destinazione, come accennato, determina varie specificità normative, ma queste potranno dar vita soltanto ad articolazioni interne, caratterizzate da uno statuto parzialmente differenziato, comunque nell'ambito della figura generale di cui ci stiamo occupando.

Un'approfondita analisi della nozione di impresa agricola, per una migliore individuazione della sua produzione, anche con riguardo alle necessarie precisazioni casistiche, richiederebbe spazio eccessivo e non è assolutamente possibile in questa sede. La materia, del resto, è abbastanza nota perché occorra soffermarsi in una sua puntuale e completa riproposizione. Così, alle anticipazioni contenute nel paragrafo precedente, ci limiteremo ad aggiungere qualche osservazione strettamente collegata alle novità introdotte con la riforma del 2001.

Si è molto discusso, in passato, se per la natura agraria dell'attività fosse essenziale la presenza della terra e, a parte indici normativi idonei a consentire il distacco dal suolo produttivo, grande rilievo in questa direzione ha avuto la dottrina del criterio agrobiologico, ponendo nella cura della vita vegetale o animale, anziché nello sfruttamento della terra, il fondamentale nucleo definitorio dell'agricoltura come attività che, sia con l'ausilio della terra, sia prescindendo da questa, coltiva la pianta e non il fondo, e alleva animali anche estranei a un collegamento di tipo tradizionale con il suolo produttivo. A questa dottrina deve riconoscersi il cospicuo merito di aver aperto la nozione giuridica di agricoltura a innovazioni tecnologiche o biologiche che il mantenimento del legame con la terra avrebbe riservato alla sfera commerciale, trasferendo a questa le coltivazioni e gli allevamenti più moderni e razionali, come tali più competitivi sul piano economico. Ma, in termini assoluti, essa presenta il rischio di una dilatazione eccessiva della nozione medesima, attribuendo all'agricoltura qualsivoglia tipo di allevamento di qualsivoglia tipo di essere vivente, vegetale o animale, salvì soltanto quelli in cui, come accennato, l'intervento artificiale sostituisce integralmente la spontanea forza propulsiva della vita.

Come in altra occasione abbiamo cercato di dimostrare, se è vero che sempre l'agricoltura ha a che fare con la vita, non può ammettersi, reciprocamente, che ogni forma di sfruttamento economico della vita vegetale o animale costituisca agricoltura. Il problema, allora, è quello di verificare quale sia il limite possibile alla luce dei dati positivi, naturalmente ordinati e interpretati secondo razionali costruzioni sistematiche. Prescindendo dagli ampi dibattiti svoltisi anteriormente alla riforma del 2001, giova ricordare che essa è intervenuta espressamente sulla questione, attribuendo positivo riconoscimento al criterio agrobiologico, e al contempo stabilendo abbastanza precisamente i confini della sua operatività. Per questa via possono così individuarsi sia le attività qualificabili come agrarie, sia il novero dei loro prodotti.

La nuova formulazione dell'art. 2135 c.c., come delineata nell'art. 1 del citato d.lgs. n. 228 del 2001, parte con l'affermazione secondo cui «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse» (comma 1°), e nei commi successivi illustra la nozione sia di attività connesse (comma 3°), sia delle tre attività principali, come tali intendendo quelle «dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine» (comma 2°). L'espressione linguistica non è eccellente, giacché oggetto di cura e di sviluppo è l'essere vivente e non, in sé, il suo ciclo biologico o una fase del

medesimo, ma non nuoce al senso del dettato normativo, in cui la sfera delle attività agrarie principali chiaramente può individuarsi attraverso la finalità della cura e dello sviluppo di esseri viventi, vegetali o animali, per l'intero loro ciclo o per una fase necessaria dello stesso.

Come accennato, si ha così l'adozione generale del criterio agrobiologico come fondamentale strumento definitorio dell'agrarietà. Ma la parte essenziale della definizione è quella che, per impedire l'abnorme e irragionevole dilatazione della sfera agraria alla cura e allo sviluppo di qualsivoglia essere vivente, sulla scorta di una precisa e reiterata indicazione dottrinale di Luigi Costato delimita tale sfera precisando le modalità e gli strumenti dell'esercizio dell'attività. Il discorso pare superfluo per la selvicoltura e per l'allevamento di piante o di animali acquatici, per i quali il bosco o, rispettivamente, le acque (che il legislatore, confermando la norma di poco anteriore in materia di acquacoltura dell'art. 9 della legge 27 marzo 2001, n. 122, ammette di qualsivoglia tipo), sono semplicemente necessari e ineliminabili, non potendo le attività medesime esercitarsi al di fuori di essi. Acquista invece grande rilievo per la coltivazione e per l'allevamento di piante e di animali non acquatici, per i quali si richiede l'utilizzazione effettiva della terra o, in mancanza di questa, la possibilità tecnica della sua utilizzazione. Si tronca così l'antico e prolungato dibattito in materia di coltivazione e di allevamento, sulla necessità o meno del suolo produttivo. L'attività può svolgersi su di esso o anche prescindere, ma ciò che conta è che la cura e lo sviluppo dell'essere vivente siano tecnicamente realizzabili sulla terra. In tal modo sembrano da escludere dalla sfera dell'agrarietà forme di coltivazione possibili solo fuori terra, come quella dei funghi, o di allevamento di animali che non traggono alimenti dal terreno, come i carnivori. La norma chiarisce così, al contempo, sia l'ambito dell'agrarietà, sia il novero dei frutti ascrivibili all'attività agraria.

Quanto alla pesca, come accennato, essa è introdotta nell'ambito agrario in termini generali, e deve considerarsi come quarta attività principale, non a caso con il riconoscimento anche per essa del fenomeno della connessione, su cui peraltro non mancano precedenti normativi. Allo scopo il legislatore opera con il meccanismo dell'equiparazione che, pur lasciando qualche differenza di statuto giuridico, giacché sono fatte salve le disposizioni di legge di maggior favore per i pescatori, indiscutibilmente inserisce la pesca all'interno della sfera agraria, sicché anche i frutti di tale attività rientrano tra quelli dell'impresa agricola (art. 2, comma 3°, d.lgs. n. 226 del 2001). Criticabile è l'uso del termine «imprenditore ittico», la cui etimologia richiama soltanto i pesci, mentre l'attività dei pescatori concerne anche altri tipi di animali acquatici, come i crostacei e i molluschi, ma neppure per questa via nascono fraintendimenti, giacché la disciplina non pone limiti in quanto definisce imprenditore ittico «chi esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci» (art. 2, d.lgs. n. 226 del 2001, cit., comma 1°).

Sul punto non sembrano necessari approfondimenti, salva qualche notazione ulteriore. La pesca resta distinta dall'acquacoltura (che rientra nell'allevamento di animali), in quanto è volta ad ottenere un frutto alla cui formazione, per richiamare la terminologia dell'art. 820, comma 1°, c.c., non concorre l'opera dell'uomo. Quello della pesca, insomma, è un prodotto spontaneo, e ciò comporta una profonda diversità di trattamento rispetto al prodotto spontaneo vegetale la cui raccolta, mancando la cura e lo sviluppo sopra ricordati, non può considerarsi coltivazione e quindi non rientra tra le attività agrarie principali. Al più essa può configurarsi come attività connessa, più precisamente come attività connessa innominata, ove, alla stregua del nuovo art. 2135, comma 3°, si svolga mediante «l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata».

Un ultimo riferimento giova riservare alla caccia, che nell'art. 923, comma 2°, c.c., era accomunata alla pesca nella definizione delle cose mobili suscettibili di occupazione in quanto *res nullius*, cose fra cui, appunto, rientravano «gli animali che formano oggetto di caccia o di pesca». Per la caccia la situazione è cambiata, giacché ora «La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato» (così da ultimo dispone l'art. 1, comma 1°, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, contenente norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio e costituente il nuovo testo generale in materia di caccia). Di questa il legislatore non si occupa come attività imprenditoriale, ma soltanto come esercizio ludico sottoposto a molteplici limitazioni e controlli per la sua pericolosità, sia con riguardo ai modi e ai mezzi di cattura utilizzati, sia con riguardo ai possibili danni ecologico-ambientali. E in ciò la legge sembra rappresentare fedelmente la realtà delle cose. Peraltro, ove in pratica possa riscontrarsi l'esercizio di caccia in forma di impresa, non è dubbio che anche in tal caso l'attività sarebbe rivolta all'acquisizione di frutti naturali spontanei, ma, diversamente dalla pesca, non sembrerebbe rientrare nell'ambito agrario. In tale ambito, invece, sicuramente rientra l'allevamento di selvaggina (eccezion fatta, come sopra ricordato, di quella carnivora), questa volta con perfetta equiparazione rispetto all'acquacoltura.

4. - Un altro punto è necessario chiarire con riguardo alla ricordata definizione di attività agrarie principali contenuta nel nuovo art. 2135, e cioè il concetto di fase del ciclo biologico, al quale giova riservare specifica attenzione. Questo dato normativo non costituisce una novità sostanziale. Parte della dottrina e della giurisprudenza, infatti, avevano chiaramente accettato che l'attività dell'allevatore potesse limitarsi a una parte soltanto del ciclo biologico dell'essere vivente oggetto di allevamento. Il problema era venuto in particolare evidenza con riguardo all'ingrasso di capi nati in altra impresa zootecnica, e acquistati dall'ingrassatore per la rivendita dopo la loro crescita e maturazione per la macellazione. Ma le argomentazioni giuridiche formulate per tale caso, *mutatis mutandis*, potevano essere utilizzate anche per altri tipi di attività in cui pure il ciclo si frammentasse in fasi distinte: si pensi all'opera del vivaista che appronta piantine di vite o di alberi da frutta, la cui crescita e funzione produttiva saranno curate dal viticoltore o dal frutticoltore.

La nuova disciplina, con l'esplicito riconoscimento della limitazione dell'attività a singole fasi, toglie ora ogni motivo di discussione, dando credito in modo definitivo agli interpreti più attenti all'evoluzione tecnica e alle esigenze della divisione e della specializzazione del lavoro. Ma sembra necessario un preciso approfondimento concettuale.

La nozione di fase viene riferita dal legislatore del 2001 al ciclo biologico, rispetto al quale si richiede che sia «necessaria», ma, a ben vedere, non può individuarsi in questo modo, giacché, dal punto di vista biologico, ogni momento della vita è «necessario» alla continuità della stessa.

Ciò che importa, invece, è il profilo economico dell'attività che, come abbiamo notato, già penetra nell'art. 820, comma 1°, c.c., e domina la definizione di impresa. Riguardo ad esso, più che quello della necessità, emergono gli aspetti della razionale e autonoma configurabilità secondo le logiche della produzione agraria. In altri termini, quello che conta è che, nell'iniziativa dell'operatore economico, l'attività di allevamento abbia rilievo preminente rispetto alle operazioni di acquisto e di immissione sul mercato, costituendo così una parte ben individuata del ciclo economico complessivo.

Per stare ai casi già proposti, l'operatore deve effettivamente far crescere l'essere vivente affidato alle sue cure,

modificandolo merceologicamente (ad esempio portandolo dalla condizione di vitellino appena svezzato a quella di capo adulto da carne, ovvero dallo stadio di seme o di talea della pianta, a quello di arbusto idoneo per la crescita in campo), mentre non bastano a qualificare l'attività in senso agrario l'alimentazione e la cura ordinarie dei capi già pronti per il macello, o il sostegno idrico delle piantine per la loro sopravvivenza in buone condizioni, posti in essere dal commerciante in attesa del momento giusto per la rivendita, giacché in questi casi il nucleo dell'operazione economica sta non già nell'allevamento dell'essere vivente, ma nella speculazione sulla differenza rispetto al prezzo di acquisto.

Tutto ciò, come si è accennato, non costituisce affatto un elemento di novità e, anzi, si pone come ulteriore manifestazione del più volte ricordato principio generale secondo cui, sul piano giuridico-agrario, il concetto di frutto naturale va inteso in senso economico e come tale può essere, e spesso è, profondamente diverso da quello botanico o zoologico.

5. - Le considerazioni svolte fino a questo punto presuppongono che il risultato delle attività agrarie principali sia costituito da prodotti, ed è ora necessario vedere se sia possibile includervi anche la prestazione di servizi. La tradizione lungamente consolidata, per la verità, milita nel senso che la prestazione di servizi sia riferibile alle sole attività connesse. Al riguardo gli esempi sono numerosi. Basti pensare alle lavorazioni meccaniche della terra, quando la meccanizzazione delle operazioni colturali venga organizzata dall'imprenditore principalmente per la propria attività di coltivazione, ma sia posta anche al servizio di terzi per la più completa utilizzazione delle potenzialità residue dell'organizzazione aziendale, con l'utile risultato della più razionale gestione delle risorse impegnate. Basti pensare, ancora, all'agriturismo, in cui i servizi assumono configurazioni molteplici, conformemente al carattere complesso dell'attività (ospitalità, prestazioni ricreative e culturali e simili).

E anche nella riforma del 2001 i riferimenti espliciti alla prestazione di servizi si trovano in disposizioni riguardanti attività connesse [si vedano il comma 3° del nuovo art. 2135, l'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 228, l'art. 3, comma 1°, lett. b), del d.lgs. n. 226 e l'art. 8 del d.lgs. n. 227, cui per brevità ci limitiamo a rinviare].

Ma questa idea di escludere la prestazione di servizi dalla sfera delle attività principali sembra ormai decisamente da respingere. Il discorso riguarda essenzialmente la realizzazione di finalità ambientali, quando la gestione del suolo agro-silvo-pastorale sia volta a conseguire non beni vegetali o animali da immettere sul mercato dei prodotti, ma vari tipi di benefici ecologici. Naturalmente i due scopi possono essere perseguiti e realizzati anche congiuntamente, sulla stessa o su parti diverse della struttura aziendale. Questo sarà anzi il caso di gran lunga più frequente, giacché l'ipotesi in esame emerge più spesso nelle zone particolarmente rilevanti sotto il profilo ambientale e al contempo più povere sul piano strettamente produttivo, zone nelle quali conviene procurare adeguato corrispettivo ai servizi di tipo ecologico per integrare il reddito tradizionale, e così favorire il mantenimento della presenza umana scongiurando l'abbandono. L'intera attività selvicolturale, del resto, potrebbe essere considerata sotto questo profilo; ma in tal caso (a parte le figure dei vincoli speciali), la conformazione dell'attività e dei beni utilizzati per il suo svolgimento a scopi di salvaguardia ambientale assume portata generale, costituendo per gli stessi un ineliminabile connotato intrinseco. Le ipotesi in esame, invece, per le attività considerate costituiscono una forma di finalizzazione aggiuntiva ed eventuale.

La realizzazione di finalità ambientali così perseguita trova compenso in aiuti pubblici, giacché corrispettivi da

parte di privati facilmente farebbero transitare il fenomeno nell'ambito delle attività connesse (si pensi all'agriturismo), o delle attività non agrarie (ad esempio, la cura di un prato usato per l'esercizio del *golf* o di un orto botanico aperto a visite a pagamento).

L'ipotesi che stiamo esaminando, naturalmente, non è frutto di pura creazione dottrinale, ma trova riscontro in numerosi indici normativi sia interni, sia comunitari, questi ultimi, peraltro, più ampi e risalenti. Non è questa la sede per riferimenti puntuali e completi. Solo in via esemplificativa, pertanto, richiameremo, in ambito comunitario, il reg. (CEE) n. 2078/92, del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale, ora non più vigente, ma di cui restano operative, per la durata prevista, le applicazioni anteriori al 1° gennaio 2000. Ivi, nell'art. 2, si prevedevano aiuti a favore di imprenditori agricoli che assumessero uno o più di determinati impegni fra cui [par. 1, lett. e), f) e g)] la cura dei terreni agricoli o forestali abbandonati (non necessariamente, ci pare, a fini produttivi); il ritiro dei seminativi dalla produzione per almeno vent'anni nella prospettiva di un loro utilizzo per scopi di carattere ambientale, in particolare per la creazione di riserve di biotopi o parchi naturali, o per salvaguardare i sistemi idrologici; la gestione dei terreni per l'accesso del pubblico e le attività ricreative (il che costituisce situazione comunque diversa da quella dell'agriturismo). Il ricordato regolamento, con altre discipline di intervento strutturale, è stato sostituito da normative successive fra cui, in particolare, il reg. (CE) n. 1257/1999, del Consiglio, del 17 maggio 1999, che contiene la sintesi degli interventi strutturali ora vigenti e nel quale permane la più ampia attenzione verso il servizio ambientale realizzabile dall'agricoltura, servizio che può esprimersi in diversi modi e al quale sono indirizzate varie misure di sostegno.

Per venire alle discipline interne, spunti utili possono ravvisarsi nella citata legge n. 157 del 1992. Fra questi, ricordiamo l'art. 10, comma 8°, lett. g), ove sono previsti incentivi in favore dei proprietari o conduttori dei fondi rustici, singoli o associati, che si impegnino alla tutela e al ripristino degli *habitat* naturali e all'incremento della fauna selvatica nelle oasi di protezione e nelle zone di ripopolamento e cattura; e l'art. 14, comma 11°, in cui si stabiliscono incentivi a favore dei conduttori di fondi rustici, fra l'altro, per la ricostituzione di una presenza faunistica ottimale per il territorio, per le coltivazioni per l'alimentazione naturale dei mammiferi e degli uccelli, per il ripristino di zone umide e di fossati, per la coltivazione di siepi, cespugli e alberi adatti alla nidificazione [lett. a)], e inoltre per la tutela dei nidi e dei nuovi nati di fauna selvatica, nonché dei riproduttori [lett. b)], e per la collaborazione operativa ai fini della pastorazione invernale degli animali in difficoltà e della manutenzione degli apprestamenti di ambientamento della fauna selvatica [lett. c)]. Ma anche nella legislazione di orientamento del 2001 possono richiamarsi, ad esempio, i contratti di promozione tra le pubbliche amministrazioni e gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale (d.lgs. n. 228, art. 14, comma 3°).

Certamente questi dati normativi e altri che per brevità non abbiamo richiamato, costituiscono precisa conferma della possibilità di prestazioni di servizi anche attraverso le attività principali. Ciò è innovativo rispetto alla tradizione. Ma con tutta probabilità il nuovo non è principalmente nella condotta degli agricoltori, ma nel fatto che assumono nuova rilevanza giuridica e separata valenza economica comportamenti e prestazioni che non di rado già erano posti in essere ma restavano indifferenziati nel quadro delle



tradizionali attività principali, ovvero venivano trascurati o non attuati perché privi di qualsiasi corrispettivo.

Per le attività in esame può porsi tuttavia in dubbio l'effettiva natura imprenditoriale, in quanto il loro "prodotto" è rivolto non al mercato tecnicamente inteso, ma ad un unico possibile "acquirente", costituito dall'istituzione pubblica competente sotto il profilo funzionale e territoriale, e inoltre può essere realizzato solo da chi opera nella zona oggetto di intervento e non da altri.

Si tratta di dubbi certamente rilevanti. Ma al riguardo conviene osservare che nelle condotte prese in considerazione i connotati dell'impresa assumono rilievo predominante. Ancorché suscettibili di svolgimento separato e autonomo, in misura assai più frequente tali condotte sono legate all'attività agraria di produzione di beni, sicché con un unico comportamento l'operatore realizza al contempo prodotti agricoli e servizio ambientale (spesso riducendo la quantità dei primi per migliorare i risultati del secondo). Sulla base delle norme sopra ricordate, inoltre, è da presumere che in prevalenza le attività in esame siano destinate a svolgersi sistematicamente nel tempo e non si risolvano in prestazioni singole od occasionali, nel qual caso non potrebbero considerarsi in termini di impresa.

Esse, inoltre, rispetto alle attività principali volte al conseguimento di prodotti agricoli, sono costituite di atti di contenuto analogo e utilizzano la stessa struttura aziendale o, se autonome, una struttura simile. Infine, e soprattutto, sono rivolte a un prodotto che non è oggetto di autoconsumo (come nel caso di chi produce derrate solo per la propria mensa o fiori e piante ornamentali solo per abbellire la propria casa), ma è destinato comunque ad essere goduto da terzi, come capita per qualsiasi attività rivolta al mercato.

Quanto alla mancanza del mercato, essa è connaturata all'oggetto del servizio, che viene reso in modo diffuso e indifferenziato alla comunità dei consociati, e che pertanto può essere compensato soltanto dall'istituzione cui è affidata la cura degli interessi generali della comunità medesima. E in base alle caratteristiche oggettive della situazione, si spiega pure la circostanza che produttori del servizio ambientale possano essere soltanto taluni soggetti e non altri: il fatto è che il servizio è realizzato non con beni strumentali mobili a disposizione di chiunque, ma essenzialmente attraverso particolari modalità di gestione dei terreni della zona di intervento, e pertanto può essere reso solo da coloro che hanno l'uso di tali terreni e, come tali, possono operare in quella zona.

Per concludere, certamente l'ipotesi in esame presenta connotati peculiari, ma questi non sembrano sufficienti ad impedirne la considerazione sotto il profilo imprenditoriale.

Un ultimo dubbio merita di essere considerato con riguardo alle attività principali produttive di servizi ambientali in forma autonoma rispetto alla produzione di beni, e cioè che in esse non trovi applicazione la cura di esseri viventi vegetali o animali, per l'intero ciclo o per una fase di

esso, in cui la disciplina attuale pone il fondamentale criterio definitorio delle attività principali medesime (art. 2135, comma 2°, cit.), e in cui già prima la dottrina aveva riposto l'essenza del fenomeno agrario, almeno nel senso secondo cui, se non può ammettersi che ogni forma di allevamento di esseri viventi animali o vegetali costituisca agricoltura, è evidente che sempre il settore primario ha a che fare con la cura di esseri viventi, cioè con la vita.

Questo elemento definitorio sembra presupporre attività produttive di beni e mentre già può dubitarsi che esso risulti soddisfatto riguardo al riposo dei seminativi, a maggior ragione la questione può porsi per la produzione autonoma di servizi ambientali; in questi casi, infatti, oggetto di cura appare in via diretta non tanto la pianta o l'animale, quanto la terra, alla quale si rivolge la tutela ambientale prevista per il riposo dei seminativi, ovvero oggetto della prestazione di servizi [quanto al riposo dei seminativi, peraltro, diverso (giacché in esso la cura di esseri viventi è indiscutibilmente presente), è il caso in cui il riposo sia accompagnato dalla produzione di materiali per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti non destinati in primo luogo al consumo umano o animale o dall'introduzione di colture pluriennali per la produzione di biomassa, secondo l'attuale disciplina dell'art. 6, par. 3, del reg. (CE) n. 1251/1999, del Consiglio, del 17 maggio 1999, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi].

Ma non sembra che la questione sia realmente fondata.

Quanto al riposo dei seminativi, è opinione corrente, e del tutto corretta, che esso costituisca forma di gestione del suolo agrario nel quadro dell'esercizio di un'impresa e non possa considerarsi ipotesi di abbandono della medesima. In termini più suggestivi, che parzialmente richiamano il titolo di un lavoro ormai classico di Paolo Grossi, potrebbe parlarsi di «un altro modo» di condurre il terreno, a seconda dei casi legittimato o imposto dalle discipline comunitarie. E problemi simili, del resto, sia pure in una situazione assai diversa, si pongono anche per il periodo di riposo previsto all'interno di una rotazione agraria.

Ma in generale, cioè con riferimento anche alle forme di produzione autonoma di servizi ambientali, se pure manca, come oggetto diretto dell'attività, lo sfruttamento economico di esseri viventi utilizzati come prodotti o come cosa madre di altri prodotti, nella gestione del suolo la vita è comunque presente e non è possibile prescindere. Così, per stare agli esempi sopra proposti, la fauna selvatica, le riserve, i parchi, il verde a fini ricreativi e gli altri elementi dell'ecosistema naturale impongono comunque all'operatore di tener conto delle esigenze della vita, attuale o futura, sulle superfici di cui egli si deve occupare. Si può allora concludere che anche nei casi in esame, pur se in forma indiretta, o attenuata, o del tutto particolare, la vita è sempre presente, in armonia con quanto previsto dall'ordinamento. □

# Definizione giuridica di rifiuto e sua applicazione pratica, tra esigenze economiche e ambientali

di MAURIZIO PERNICE e MARIA ADELE PROSPERONI

**1. Premessa. - 2. Gli elementi di fatto che caratterizzano il rifiuto. - 3. continua... - 4. Nozione giuridica di rifiuto. - 4.1 Disfarsi come obbligo, come atto o come fatto giuridico. - 4.2 Il significato di disfarsi. - 5. Applicazioni pratiche dei principi della giurisprudenza comunitaria. - 5.1 I residui di produzione. - 5.2 I beni che non hanno *ab origine* le caratteristiche richieste per il mercato. - 5.3 Residui del ciclo di consumo. - 6. Conclusioni.**

**1.** - Con l'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178 (1), il legislatore è intervenuto per l'ennesima volta sul tema della nozione di rifiuto.

L'iniziativa, per presupposti e modalità, riproduce un copione già visto (2): esisteva un problema contingente che è stato affrontato in una logica emergenziale (3) senza approfondire l'incidenza sull'interesse pubblico generale alla prevenzione ed all'eliminazione dei rischi ambientali

derivanti dalla gestione dei rifiuti ed in violazione della disciplina comunitaria di settore.

Scontate le conseguenze: come era prevedibile la Commissione dell'Unione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano (4) per la violazione della direttiva 91/156/CEE (5).

Un elemento nuovo, per la verità, c'è, ed è l'immediatezza con la quale la magistratura, in sede di controllo diffu-

(1) Cfr. art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, in *G.U.* 8 luglio 2002, n. 158, conv. con l. 8 agosto 2002, n. 178, in s.o. n. 168 alla *G.U.* 10 agosto 2002, n. 187:

«Interpretazione autentica della definizione di «rifiuto» di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

1. Le parole: «si disfi», «abbia deciso» o «abbia l'obbligo di disfarsi» di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, di seguito denominato: «decreto legislativo n. 22», si interpretano come segue:

a) «si disfi»: qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22;

b) «abbia deciso»: la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni;

c) «abbia l'obbligo di disfarsi»: l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22.

2. Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residui di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni:

a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente;

b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22.

(2) Si pensi alla vicenda delle terre e rocce da scavo, su cui il legislatore è intervenuto più volte con una serie di provvedimenti correttivi. In particolare, si è passati da un tentativo di estromissione dall'alveo dei rifiuti, operato con l'art. 10, comma 1, l. 23 marzo 2001, n. 93, e fallito a causa di un errore sistematico di collocazione dell'esclusione, fino ad affermare, da ultimo, in via interpretativa, nell'art. 1 della l. 21 dicembre 2001, n. 443, «Rilancio delle attività produttive», che «il comma 3, lett. b), dell'articolo 7 ed il comma 1, lettera f-bis) dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 22 del 1997, si interpretano nel senso che le rocce e le terre da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del decreto legislativo, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempre che la composizione media

dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti».

(3) La Relazione di accompagnamento al d.l. 8 luglio 2002, n. 138, in relazione all'art. 14, giustifica l'urgenza della norma affermando testualmente: «Nei prossimi giorni potrebbe prospettarsi il blocco dell'attività dell'industria siderurgica, a causa del sequestro di intere partite di rottami ferrosi disposto dalla Procura di Udine, in Friuli e nel porto di Marghera. I sequestri hanno inevitabilmente creato una situazione di confusione tra gli operatori portuali, gli operatori commerciali e le acciaierie. Queste ultime non sono ormai più in grado di programmare normalmente il lavoro, non potendo avere la certezza del flusso della materia prima necessaria alla produzione». Le iniziative della magistratura friulana traggono la loro origine da un'interpretazione particolarmente restrittiva e contestabile della normativa sui rifiuti ed in particolare della definizione di «rifiuto», che costituisce il principale nodo irrisolto della normativa ambientale. Questo problema è particolarmente acuto nel nostro Paese dove l'impiego di materiali poveri o di secondo impiego è largamente e tradizionalmente diffuso a causa della povertà di materie prime. Sono molti i settori industriali italiani, dalla siderurgia al vetro, dalla carta al legno, per i quali la disponibilità e la possibilità di impiego di questi materiali sono condizione essenziale per mantenere la competitività sul mercato. Se questi materiali sono soggetti alla normativa dei rifiuti, il loro impiego diventa aleatorio a causa delle prescrizioni ambientali, tecniche e burocratiche, che disciplinano il settore.

Il problema non è peraltro solo italiano; tutti i Paesi comunitari hanno manifestato alla Commissione europea la necessità di chiarire la definizione di «rifiuto» (che è contenuta in una direttiva comunitaria) per evitare che cautele legittime e giustificate se applicate ai rifiuti, divengano vincoli ingestibili per le materie prime di cui l'industria ha necessità. I tempi comunitari sono però lunghi, incompatibili con le esigenze delle attività industriali ...»

(4) In seguito ad un'interrogazione dell'europarlamentare verde Monica Frasson, in data 16 ottobre 2002, è stata sottoscritta la lettera di messa in mora nei confronti dell'Italia, primo passo verso l'apertura della procedura di infrazione (Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 16 ottobre 2002, 2002/2213, C(2002)3868)

(5) È bene sottolineare che il problema della esatta delimitazione della nozione di rifiuto non riguarda solo l'Italia ma, seppure in forme e modi diversi, anche gli altri Paesi della Comunità. La Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa all'attuazione della legislazione comunitaria sui rifiuti, COM (1999) 752 def., evidenzia, infatti, che «Da molto tempo ormai la mancanza di convergenza nelle definizioni nazionali e la mancanza di conformità al diritto comunitario rappresentano un grosso problema nel campo della gestione dei rifiuti. Secondo la Commissione la divergenza tra le nozioni di rifiuto adottate dai vari Stati membri (...) ostacolano notevolmente l'attuazione della legislazione comunitaria e intaccano il duplice obiettivo perseguito dalla definizione comunitaria dei rifiuti, vale a dire la protezione dell'ambiente e il funzionamento del mercato interno».

so della conformità dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario (6), ha disapplicato l'art. 14 della legge citata (7).

La vicenda conferma che la violazione dei vincoli derivanti dall'appartenenza alla Comunità non risolve i problemi, ma li complica.

Per affrontare in modo corretto il tema della definizione giuridica di rifiuto è, perciò, necessario partire dagli interessi generali tutelati e dagli obiettivi che la politica comunitaria di settore intende conseguire, applicando e sviluppando i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

In particolare, devono essere evitate interpretazioni che restringano il campo di applicazione del sistema giuridico comunitario di tutela dai rischi connessi alla gestione dei rifiuti e, soprattutto, alla dispersione incontrollata nell'ambiente di sostanze, materiali ed oggetti «indesiderati» o che si ha interesse a «dismettere».

A tal fine, non si può prescindere da ciò che è considerato «rifiuto» nell'accezione comune, analisi che, ovviamente, deve tener conto non solo del punto di vista del singolo detentore, ma anche dei profili pubblicistici relativi all'interesse alla tutela dell'ambiente e della salute.

In altri termini, la distinzione tra un «rifiuto» ed un «prodotto» deve essere colta, innanzi tutto, in punto di fatto, tenendo presenti anche tutti quegli elementi di rischio per l'ambiente e per la salute che un «rifiuto» può determinare.

Infatti, le norme hanno la funzione di dare rilievo giuridico a situazioni di fatto e di disciplinarle al fine di conseguire determinati obiettivi di interesse pubblico generale, ed è proprio in relazione a questo rapporto tra l'ordinamento e la realtà di fatto che deve essere interpretata la nozione di rifiuto e che devono essere valutate la razionalità degli obiettivi e la correttezza della disciplina di settore.

## 2. - A) Il rifiuto secondo il «senso comune» ed i limiti di un approccio esclusivamente individuale.

Gli elementi di fatto che caratterizzano un rifiuto sono essenzialmente i seguenti:

- a) la circostanza che qualcosa non serve; si «rifiuta» una cosa perché «indesiderata» o inidonea a soddisfare un bisogno;
- b) l'interesse del detentore a «liberarsi» o «dismettere» la «cosa» che non serve.

Una sostanza, una «cosa», o un oggetto quindi, vengono normalmente considerati «rifiuti» se, per ragioni diverse, non sono destinati a soddisfare una utilità, intesa come interesse di un soggetto al bene: ciò può avvenire perché la sostanza o l'oggetto sono il risultato indesiderato di un'attività produttiva, oppure perché il bene ha esaurito il suo ciclo di vita. Più in generale, si «rifiuta» qualcosa che non è mai stata oggettivamente utile e perciò non serve, o che non serve più perché ha concluso il suo ciclo di vita e non è più oggettivamente idonea a soddisfare l'utilità per la quale era stata creata (8).

Ma anche un bene che è prodotto intenzionalmente per soddisfare un'utilità e non ha concluso il proprio ciclo di vita, ed è perciò ancora capace dell'utilità per la quale è stato creato, è considerato «rifiuto» se il detentore decide di «liberarsene» o di «dismetterlo» perché non gli serve più.

In altre parole, una determinata sostanza od un oggetto non escono dal ciclo economico o di consumo solo quando diventano oggettivamente inidonei a soddisfare l'utilità per la quale sono stati creati, ma anche a seguito di una scelta individuale del detentore che non ha più interesse a detenerli. Quest'ultimo fenomeno è, anzi, particolarmente accentuato nella società moderna nella quale il fattore di crescita economica è strettamente collegato ai consumi e quindi alla creazione di nuovi bisogni e di nuovi beni per soddisfarli.

Sinteticamente, quindi, il rifiuto è una sostanza (o un oggetto) che, per motivazioni di ordine soggettivo od oggettivo, è «indesiderato» e, in quanto tale, costituisce una «passività» della quale il detentore ha interesse di «liberarsi».

In linea di principio questa situazione di fatto ricorre nei seguenti casi:

- una sostanza o un oggetto non sono prodotti intenzionalmente per il mercato;
- una sostanza o un oggetto sono prodotti intenzionalmente ma *ab origine* non hanno i requisiti richiesti per essere collocati sul mercato;
- una sostanza o un oggetto hanno concluso il proprio ciclo di vita e non sono più idonei a soddisfare il bisogno per il quale erano stati creati;
- una sostanza o un oggetto non hanno ancora concluso il proprio ciclo di vita ma sono ritenuti inidonei a svolgere le funzioni per le quali erano stati prodotti e delle quali sono ancora capaci.

Per completezza, merita di essere segnalato che una sostanza o un oggetto sono comunemente considerati rifiuti anche se la loro «dismissione» non è voluta dal detentore e se la cosa «abbandonata» non è capace di un'utilità che determini l'interesse all'apprensione da parte di un altro soggetto.

## 3. - B) Gli aspetti di interesse pubblico alla tutela della salute e dell'ambiente rilevanti per stabilire ciò che è «rifiuto»: le «esternalità» ed i controlli.

Gli elementi di fatto che caratterizzano un «rifiuto» non possono essere considerati solo da un punto di vista individuale, ma rilevano anche, e soprattutto, sul piano collettivo, per le conseguenze che le modalità di «dismissione» di una cosa che non è idonea a soddisfare un bisogno possono determinare su interessi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, in quanto essenziali alla vita della generalità della popolazione.

In altri termini, se gli elementi che caratterizzano sul piano sostanziale un rifiuto sono l'inidoneità, originaria o sopravvenuta, di una cosa a soddisfare un'utilità, è inevitabile e connaturale alla stessa natura del «rifiuto», che si

(6) Il potere di disapplicazione della normativa interna difforme al diritto comunitario, è stato più volte ribadito dalla Corte di giustizia della CE. Nella celebre sentenza resa nel «caso Simmenthal» (Corte di giustizia CEE, 9 marzo 1978, in causa C-106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato c. Spa Simmenthal), la Corte afferma che il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni del diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale.

(7) La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Udine, in data 18 luglio 2002, ha disapplicato l'art. 14 della legge 178/2002, sostenendone la non conformità al diritto ed alla giurisprudenza comunitaria ed ha così emesso, ai sensi degli artt. 262 e 263 c.p.p., decreto di rigetto della richiesta di restituzione di cose sequestrate, nell'ambito del procedimento per il

sequestro operato dai Carabinieri per la tutela dell'ambiente in data 16 novembre 2001, avente per oggetto nove carri ferroviari contenenti rottami di ferro. Ancora, il Tribunale di Udine, Uff. del Gip, con ordinanza 16 ottobre 2002, ha rigettato le opposizioni presentate avverso il provvedimento della Procura, del 18 luglio 2002, affermando, in relazione all'art. 14 del d.l. 138/02, che «l'esclusione dalla nozione di rifiuto dei beni, sostanze o materiali che possono essere e sono effettivamente ed oggettivamente riutilizzati in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente, pare porsi in contrasto con la disciplina comunitaria».

(8) In relazione ad un bene è possibile individuare un ciclo di vita, connesso al permanere nel bene stesso delle caratteristiche essenziali e della funzionalità per cui è stato creato o cui è destinato, ed un ciclo di utilità connesso, invece, a valutazioni di ordine soggettivo, relative alla volontà o meno del singolo di dismettere un bene, quand'anche a fine vita, o inutilizzabile.

ponga il problema ambientale e sanitario di impedire che la realizzazione dell'interesse alla «dismissione» produca «esternalità negative» (9).

Al riguardo, è sufficiente considerare che l'atteggiamento del detentore nei confronti di una cosa che non serve è quello di «volersene liberare» al costo più basso possibile.

E poiché la soluzione di questo problema non determina un vantaggio economico ma, in genere, costituisce solo un costo, il detentore potrebbe essere propenso a creare diseconomie esterne: la decisione relativa al se ed a quale livello porre in essere un comportamento viene presa, infatti, sulla base della valutazione dei costi che gravano ed incidono direttamente sulla propria attività, tralasciando quelli esterni.

Spesso ciò può tradursi nel ricorso a forme di smaltimento non corrette, incontrollate o non rispettose delle norme tecniche stabilite a tutela dell'ambiente, quando addirittura non illecite: situazioni che determinano, seppure in modo diverso, un uso indiscriminato delle risorse naturali ed hanno l'effetto di traslare dei costi individuali sulla collettività, con danni spesso non eliminabili.

Queste evenienze si presentano, soprattutto, nell'ambito delle attività d'impresa, sia produttive, sia di produzione e di gestione dei rifiuti.

Per il cittadino, infatti, il problema della valutazione dell'interesse economico che è alla base delle «esternalità negative» è quasi completamente escluso, mancando, di fatto, un rapporto diretto ed immediato tra la quantità di rifiuti prodotti ed i costi da corrispondere per il loro conferimento, smaltimento o recupero (10).

La diretta commisurazione dei costi di gestione alle quantità di rifiuti prodotti e conferiti per lo smaltimento o il recupero rende, al contrario, particolarmente significativo per le imprese l'interesse a liberarsi dalla «passività rifiuto» ricorrendo a strumenti finalizzati ad esternalizzare i relativi oneri.

Spesso, quindi, per minimizzare i costi di gestione dei rifiuti si è arrivati ad una traslazione totale o parziale all'esterno dei costi ambientali dell'impresa, con ricadute, tra l'altro, non indifferenti anche sul piano del rispetto delle regole della concorrenza sul mercato.

Questa propensione a non «internalizzare» in tutto o in parte i costi ambientali della gestione dei rifiuti è favorita dal fatto che, in questo settore, le «esternalità» incidono su risorse che presentano una capacità di resistenza molto più debole rispetto ai beni che sono oggetto di diritti soggettivi, in quanto, diversamente da questi ultimi, sono di tutti e non hanno un diretto valore di scambio.

Di qui l'esigenza di valutare gli elementi che caratterizzano un «rifiuto» anche sotto l'ulteriore profilo dell'interesse pubblico generale e la necessità di prevedere appositi strumenti giuridici ed economici (11).

Ma l'aspetto più importante resta, comunque, l'esigenza di efficacia dei controlli sulle diverse fasi ed operazioni di

gestione dei rifiuti, dal momento in cui sono prodotti fino al loro smaltimento, eventualmente dopo averli sottoposti ad attività di recupero. Efficacia che è legata alla «tracciabilità» del rifiuto, cioè alla possibilità di seguirne la movimentazione dal luogo di produzione, fino al momento della gestione finale e, di conseguenza, alla possibilità di verificare la correttezza delle operazioni di stoccaggio, trasporto, recupero e smaltimento finale.

In definitiva, la valutazione di ciò che connota il «rifiuto» è necessariamente collegata e condizionata dall'interesse pubblico al controllo sulla movimentazione, impiego e destinazione finale della «cosa» che, verosimilmente e sulla base della comune esperienza, è destinata alla «dismissione», onde evitarne la dispersione nell'ambiente o una gestione non rispettosa delle esigenze di tutela ambientale e al fine di impedire che si determinino «esternalità negative».

4. - L'art. 1 della direttiva 75/442/CEE – riprodotto fedelmente dall'art. 6 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (12) – individua correttamente gli elementi che caratterizzano il «rifiuto» in fatto, definendolo, cioè, come una cosa di cui il detentore ha interesse a «liberarsi» o, comunque, «dismessa».

La definizione di rifiuto come «qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato 1 e di cui il detentore si disfi, o abbia deciso, o abbia l'obbligo di disfarsi», pone, infatti, l'accento proprio sul momento volitivo o fattuale della «dismissione» di una cosa che non è o non è ritenuta utile per ragioni di ordine oggettivo o soggettivo.

In pratica, la norma attribuisce rilievo giuridico al fatto che tra la produzione di un bene ed il momento in cui lo stesso esaurisce il suo ciclo di vita, e non è più oggettivamente in grado di svolgere le funzioni per le quali è stato concepito e prodotto, si possono verificare una molteplicità di evenienze esterne ed indipendenti dalle caratteristiche della cosa che ne determinano l'esigenza di «dismissione» dal ciclo economico o di consumo, a prescindere dal permanere della idoneità a svolgere ancora dette funzioni.

Si comprende così perché nel citato allegato 1 sono previste due voci residuali, la prima e l'ultima, che portano a considerare rifiuti anche tutti gli altri materiali, sostanze, oggetti e residui che non sono compresi nelle altre categorie riportate dall'allegato medesimo (13) se nel caso concreto il detentore abbia interesse a «dismetterli» o se vengono comunque «dismessi».

Qualsiasi cosa è destinata prima o poi a concludere il proprio ciclo di vita, di utilizzabilità o di utilità ed a diventare un «rifiuto», e non è, perciò, corretto ricercare l'elemento che in concreto consente di classificarla come tale sempre e solo sul piano dell'inidoneità oggettiva a svolgere una funzione o nel fatto della sua «dismissione», ma occorre necessariamente prendere in considerazione anche l'interesse del detentore di «liberarsene» o «dismetterla», in relazione all'utilità che per quel soggetto può ancora avere.

(9) L'esternalità, come è noto, rappresenta l'influenza che l'attività economica di un soggetto esercita, al di fuori delle transazioni di mercato, sulla produzione, o sul benessere, in modo positivo (economia esterna o esternalità positiva) o negativo (diseconomia esterna o esternalità negativa).

(10) Ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 22/97, infatti, la struttura della tariffa dei rifiuti, che a breve dovrebbe sostituire la vecchia tassa (TARSU), è complessa, essendo composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito, e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

(11) In proposito, il Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea prevede, accanto a misure di «command e control»,

anche il ricorso a meccanismi economici e negoziali che prevengano la produzione dei rifiuti, ne limitino lo smaltimento finale e ne favoriscano la corretta gestione [Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 24 gennaio 2001, sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta» - COM (2001) 31 def.].

(12) D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», in s.o. alla G.U. 15 febbraio 1997, n. 38.

(13) L'allegato A del d.lgs. 22/97, infatti, contiene delle categorie assolutamente generiche, quali la categoria Q1 (residui di produzione o di consumo in appresso non specificati) e la categoria Q16 (qualsunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopra elencate).

E in questo senso, ai fini della qualificazione giuridica del rifiuto la norma dà correttamente rilievo anche alla decisione autonoma del detentore di disfarsi di quella cosa, oltre alla decisione eteronoma e al fatto di «disfarsi» rispetto ai quali l'elemento volitivo individuale perde valore.

**4.1.** - La disciplina dei rifiuti si applica, dunque, a tutte le sostanze o gli oggetti dei quali «(...) il detentore si disfi, o abbia deciso, o abbia l'obbligo di disfarsi».

Sul piano della qualificazione giuridica del comportamento che può determinare l'effetto di «disfarsi», le ipotesi previste dal legislatore risultano tra di loro autonome, come accennato.

A tale conclusione si ritiene di dover pervenire sulla base di una interpretazione logico-sistematica della disposizione in commento (art. 6 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22).

Infatti, se si negasse l'autonomia delle tre ipotesi (si disfi, abbia deciso di disfarsi, abbia l'obbligo di disfarsi), la previsione «si disfi» non avrebbe senso perché individuerebbe un comportamento in atto che sarebbe la necessaria conseguenza della decisione o di un obbligo di disfarsi: negare l'autonomia significa, dunque, dover ammettere che la fattispecie «si disfi» è ultronea e superflua.

Inoltre, sul piano sostanziale e con riferimento agli interessi tutelati dalle norme che impongono che il recupero e lo smaltimento siano effettuati garantendo un elevato livello di tutela ambientale, una sostanza o un oggetto devono essere qualificati rifiuti non solo quando il «disfarsi» è sortito da una volontà autonoma o eteronoma, ma anche quando quella volontà manca e comunque quella sostanza o quell'oggetto risultino «dismessi».

Del resto, in caso contrario per qualificare rifiuto una cosa abbandonata, rispetto alla quale manca un interesse all'apprensione ai sensi del codice civile, occorrerebbe dimostrare la volontà, autonoma o obbligata, dell'atto di disfarsi da parte di un soggetto con la conseguenza che laddove ciò non fosse possibile o dove questa volontà non esistesse, a quella sostanza o oggetto non potrebbe applicarsi la disciplina della gestione dei rifiuti.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui i materiali di una determinata impresa vengano resi inutilizzabili e dispersi nell'ambiente a causa di un accadimento naturale di particolare gravità, come un'inondazione.

Oppure, per fare un esempio più banale, al caso in cui, senza possibilità del benché minimo controllo da parte della volontà, un soggetto perda nell'ambiente una sostanza o un materiale che diventa non più utilizzabile.

In tutti questi casi non si porrà un problema di responsabilità individuale, ma sicuramente quei materiali e quelle sostanze sono rifiuti e come tali dovranno essere recuperati o smaltiti nel rispetto delle precauzioni e delle regole stabilite dalla pertinente disciplina di settore.

Al fine di qualificare una sostanza o un oggetto come rifiuto l'ordinamento prende, perciò, in considerazione, non soltanto gli atti giuridici in senso stretto, in relazione ai quali ha rilievo la volontà dell'azione posta in essere, ma anche i meri fatti, umani e naturali, che da tale volontà prescindono.

In conclusione:

a) la «decisione di disfarsi» indica la volontà dell'atto attraverso il quale un soggetto «si disfa» di qualche cosa;

b) l'«obbligo di disfarsi» indica il dovere giuridico di un soggetto di disfarsi di qualche cosa che una legge, un regolamento o un provvedimento amministrativo qualifica come rifiuto, e quindi la volontà «coatta» dell'atto attraverso il quale il soggetto «si disfa» di una cosa;

c) «si disfa» indica il «fatto», umano o naturale, di «disfarsi» di una cosa.

**4.2.** - L'ambito di applicazione della nozione di rifiuto finisce, quindi, per dipendere dal significato da attribuire al termine «disfarsi» (14).

In considerazione del fatto che una cosa idonea a soddisfare un bisogno è necessariamente destinata ad essere avviata allo smaltimento o ad essere sottoposta ad attività di recupero, inizialmente si è ritenuto che il termine «disfarsi» esprimesse in modo sintetico la destinazione di una sostanza o di un oggetto alle operazioni di recupero e di smaltimento elencate negli allegati II A e II B della direttiva 91/156/CEE.

La definizione di rifiuto finiva, così, per dipendere dalla natura dell'attività, che a sua volta doveva essere considerata di recupero e di smaltimento, in quanto le sostanze ed i materiali ad essa sottoposti fossero rifiuti.

In pratica si ipotizzava una soluzione che può essere descritta come il classico «cane che si morde la coda»: è rifiuto ciò che va a recupero o smaltimento e sono attività di smaltimento o recupero quelle che hanno per oggetto un rifiuto!

Un ulteriore elemento di riflessione che ha portato a ritenere inadeguato questo criterio ermeneutico ai fini che qui interessano (15) è la genericità e il modo puramente descrittivo con i quali sono individuate le attività di recupero e smaltimento comprese negli allegati II A e II B.

Infatti, soprattutto per quanto riguarda le prime, le indicazioni fornite dai suddetti allegati II A e II B non consentono di distinguere chiaramente e con certezza le attività che sono di gestione dei rifiuti da quelle che sono analoghe attività industriali.

L'attenzione si è, così, spostata sul piano sostanziale degli interessi pubblici protetti ed è emerso, con sempre maggiore chiarezza, che l'interpretazione del termine «disfarsi» deve rispettare le seguenti finalità della normativa comunitaria e del Trattato:

- garantire la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti (considerando della direttiva 75/442/CEE) (16), con specifico riferimento ai rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la fauna e la flora, a inconvenienti da rumori ed odori, a danni al paesaggio ed a siti di particolare interesse, abbandono, scarico e smaltimento incontrollato (art. 4 della direttiva 75/442/CEE);

- sottoporre al massimo controllo possibile lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti pericolosi (direttiva 91/689/CEE) (17);

- garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata nel rispetto delle esigenze di elevato livello di tutela ambientale e si fondi, in particolare, sui principi della precauzione e dell'azione preventiva (art. 174, n. 2, Trattato CE)

Ed è in relazione a tali principi che la Corte di giustizia ha individuato i seguenti criteri di riferimento e linee guida

(14) Corte di giustizia CE 18 dicembre 1997, in causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, *Racc.* pag. I-7411, punto 26.

(15) Al riguardo la Corte di giustizia ha sottolineato che:

- gli allegati II A e II B sono volti esclusivamente a indicare le operazioni di smaltimento e di recupero così come esse sono effettuate in pratica;

- dalla descrizione dei metodi di smaltimento o di recupero dei rifiuti non consegue necessariamente che qualunque sostanza trattata con uno di

tali metodi debba essere considerata un rifiuto. Infatti, benché le descrizioni di taluni dei metodi facciano riferimento esplicito a rifiuti, altre sono formulate in termini così astratti da poter essere applicate anche a materie prime che non sono rifiuti.

(16) Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, in *G.U.C.E.* L 194 del 25 luglio 1975, p. 47.

(17) Direttiva del Consiglio del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi, in *G.U.C.E.* L 377 del 31 dicembre 1991.

per l'interpretazione del termine «disfarsi»:

– è in contrasto con le finalità della direttiva 75/442 e con l'art. 174, n. 2, del Trattato CE, una interpretazione restrittiva della nozione di rifiuto (18) o l'uso, da parte del legislatore nazionale, di modalità di prova come le presunzioni *iuris et de iure* che abbiano l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine «rifiuti» ai sensi della direttiva (19);

– per stabilire se una determinata sostanza sia un rifiuto deve essere valutato il complesso delle circostanze del singolo caso concreto, tenendo conto della finalità della direttiva 75/442 ed in modo da non pregiudicarne l'efficacia (20);

– la direttiva sui rifiuti si applica anche allo smaltimento e al recupero di rifiuti ad opera dell'impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione;

– possono costituire rifiuti (...) sostanze che fanno parte di un processo di produzione ed, anzi, il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE (21);

– gli allegati II A e II B sono volti a ricapitolare le operazioni di smaltimento e di recupero così come esse sono effettuate in pratica. Tuttavia, dal fatto che nei detti allegati vengano descritti metodi di smaltimento o di recupero dei rifiuti non consegue necessariamente che qualunque sostanza trattata con uno di tali metodi debba essere considerata un rifiuto. Infatti, benché le descrizioni di taluni dei metodi facciano riferimento esplicito a rifiuti, altre sono invece formulate in termini più astratti, potendo quindi essere applicate a materie prime che non sono rifiuti. Pertanto, dal semplice fatto che su una sostanza venga eseguita un'operazione menzionata nell'allegato II B della direttiva, non discende che l'operazione consiste nel disfarsene e che pertanto la detta sostanza va considerata un rifiuto ai sensi della direttiva;

– anche se un rifiuto è stato oggetto di un'operazione di recupero completo la quale comporti che la sostanza di cui trattasi ha acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, ciò nondimeno tale sostanza può essere considerata un rifiuto se, conformemente alla definizione di cui all'art. 1, lett. a) della direttiva 75/442/CEE, il detentore della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsene (22);

– la riutilizzazione economica è di per sé irrilevante al fine di escludere una sostanza dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti ed è di conseguenza incompatibile con le direttive CEE una normativa nazionale che ricorra a tale parametro per distinguere ciò che è rifiuto da ciò che non è rifiuto (23). In particolare la nozione di «rifiuto» figurante all'art. 1 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (...) non deve essere intesa nel senso che essa esclude sostanze od oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, neanche se i materiali di cui trattasi possono costituire oggetto di un negozio giuridico, ovvero di una quotazione in listini commerciali pubblici o privati: infatti, il sistema di sorveglianza e di

gestione istituito dalla direttiva 75/442 intende riferirsi a tutti gli oggetti e le sostanze di cui il proprietario si disfa, anche se essi hanno un valore commerciale e sono raccolti a titolo commerciale a fini di riciclo, di recupero o di riutilizzo (24). Di conseguenza la nozione di «residuo» non può avere una rilevanza autonoma rispetto a quella di rifiuto, poiché, in caso contrario, il sistema comunitario non potrebbe trovare integrale applicazione sul territorio italiano.

I principi enunciati dalla Corte di giustizia sono solo «indizi», più o meno rilevanti e suscettibili di diversa lettura in relazione all'eventuale differente contesto di riferimento e non forniscono un'indicazione statica, chiara e precisa del confine tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è.

Da un certo punto di vista, non poteva essere altrimenti perché la centralità dell'elemento soggettivo della volontà o del fatto «di disfarsi», di per sé, impone una valutazione caso per caso, come è confermato anche dal valore puramente indicativo del riferimento oggettivo alle categorie ed ai tipi di rifiuti contenuti nella definizione comunitaria riprodotta all'art. 6 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Però è anche vero che i criteri elaborati dalla Corte di giustizia affrontano il problema essenzialmente in termini «negativi», limitandosi ad individuare le condizioni che non consentono di escludere una sostanza o un oggetto dal regime dei rifiuti.

Solo di recente la Corte di giustizia (25) ha, infatti, affrontato la questione della definizione di rifiuto anche in termini positivi rilevando che «(...) potrebbe essere opposto l'argomento che un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di «disfarsi» ai sensi dell'art. 1, lett. a), comma 1, della direttiva 75/442, ma che essa intende sfruttare o commercializzare a condizioni per lei favorevoli, in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari. Un'analisi del genere non contrasterebbe con le finalità della direttiva 75/442. In effetti non vi è alcuna giustificazione per assoggettare alle disposizioni di quest'ultima, che sono destinate a prevedere lo smaltimento o il recupero dei rifiuti, beni, materiali o materie prime che dal punto di vista economico hanno valore di prodotti, indipendentemente da qualsiasi trasformazione, e che, in quanto tali, sono soggetti alla normativa applicabile a tali prodotti. Tuttavia, tenuto conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuto, per limitare gli inconvenienti o i danni dovuti alla loro natura, occorre circoscrivere tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione. Appare quindi evidente che, oltre al criterio derivante dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la

(18) Corte di giustizia CE, 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit., *Racc.* pag. I-4475, punti da 36 a 40.

(19) Corte di giustizia CE, 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit., *Racc.* pag. I-4475, punto 42.

(20) Corte di giustizia CE, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit., punti 73, 88 e 97.

(21) Corte di giustizia CE, 18 dicembre 1997, in causa C-129/96, cit.

(22) Corte di giustizia CE, 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97, cit.

(23) Corte di giustizia CE, 28 marzo 1990, Zanetti; Corte di giustizia CE, 10 maggio 1995, in causa n.422/92.

(24) Corte di giustizia CE, Sez. VI, 25 giugno 1997, Tombesi ed altri.

(25) Corte di giustizia CE, Sez. VI, 18 aprile 2002, in causa C-9/00, punti 35 e ss.

sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di "disfarsi", bensì un autentico prodotto».

Si tratta di una pronuncia che contribuisce in modo significativo all'attività dell'interprete, in quanto finalmente «considera entrambe le facce della stessa medaglia».

Dai criteri sopra richiamati è, infatti, possibile trarre la conclusione che il termine «disfarsi» indichi in modo sintetico tutti i possibili atti o fatti diretti a «dismettere» dal ciclo economico o di consumo suo proprio una sostanza od un oggetto che per il detentore rappresentano una «passività», da sottoporre al regime di controllo dei rifiuti perché potrebbero determinare «esternalità negative».

La verifica che a tal fine deve essere effettuata nei singoli casi concreti deve essere, perciò, condotta tenendo conto ed in modo da non pregiudicare gli obiettivi e le finalità di controllo sulla destinazione finale e sulle modalità di gestione previste dalla direttiva e dal Trattato.

Di conseguenza, si ritiene che il termine disfarsi dovrà essere interpretato in modo da garantire che il controllo previsto per i rifiuti si applichi:

a) a quelle sostanze che sono la conseguenza necessaria e in linea di principio non voluta della produzione di un bene che costituisce l'oggetto primario dell'attività d'impresa;

b) a quelle «cose» che hanno oggettivamente concluso il proprio ciclo di vita;

c) a quelle «cose» che non sono giunte al termine del ciclo di vita ma che risultino destinate ad uscire dal ciclo di consumo loro proprio sulla base di atti che esprimono la decisione del detentore di disfarsene;

d) a quelle «cose» che non sono giunte al termine del ciclo di vita ma sono uscite dal ciclo di consumo loro proprio in base a fatti giuridici.

Ovviamente il metodo di approccio ai singoli casi concreti che rientrano nella casistica generale sopra sinteticamente riportata si attergerà in modo diverso per le sostanze ed i beni che provengono dal ciclo economico-produttivo e per quelli che decadono dal ciclo di consumo individuale (di provenienza domestica o, più in generale, urbana).

Questi ultimi, infatti, vengono ad essere assoggettati al regime dei rifiuti nel momento del conferimento ai soggetti incaricati della gestione dei rifiuti o in caso di «abbandono o deposito incontrollato su aree pubbliche o aperte al pubblico». In tal senso si può anche sottolineare che solo gli stabilimenti e le imprese sono sottoposte al regime di controllo previsto dalla direttiva 75/442/CEE per il deposito temporaneo e lo stoccaggio dei rifiuti prodotti (26). Talché non è certo assoggettato al regime dei rifiuti un bene che ha concluso il suo ciclo di vita e che una famiglia tiene in cantina in attesa di conferirlo al servizio pubblico, così come non si ritiene soggetto al regime dei rifiuti ad esempio un abito usato che viene consegnato ad un soggetto che lo ritira per adibirlo al medesimo scopo (27).

Per le sostanze e gli oggetti che provengono dal ciclo economico-produttivo gli obiettivi delle direttive e del Trattato determinano invece un'inversione dell'onere della prova e, quindi, una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto: è cioè a carico del produttore o del detentore l'onere di dimostrare che un certo oggetto o una certa sostanza normalmente destinati ad essere «dismessi» devono, per le particolari circostanze del caso concreto, essere considerati beni e non rifiuti.

Questo vale per i «residui» di produzione, per i beni strumentali alla produzione che hanno concluso il loro ciclo di

vita e non sono più idonei a soddisfare il bisogno per cui erano stati creati, nonché per quei beni che non hanno ancora ultimato il ciclo di vita ma che per le ragioni più diverse non trovano collocazione sul mercato (ad es. beni che sono diventati obsoleti) e dall'impresa non vengono più considerati individualmente per la funzione che possono ancora svolgere o per l'utilità che possono ancora dare (come avviene ad esempio quando vengono ceduti con l'intento di liberarsene indipendentemente dal fatto che siano destinati o meno a soddisfare l'utilità loro propria o con la consapevolezza che non saranno immessi nel ciclo di consumo).

Per quanto, in particolare, riguarda la distinzione tra residui/rifiuti e residui/sottoprodotti, tale onere della prova dovrà essere soddisfatto in modo da «...circoscrivere tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione...» in quanto «...», oltre al criterio derivante dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di riutilizzo di tale sostanza, senza operazioni di trasformazione preliminare, costituisce un secondo criterio utile ai fini di valutare se essa sia o meno un rifiuto ai sensi della direttiva 75/442. Se, oltre alla mera possibilità di riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta. In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di "disfarsi", bensì un autentico prodotto».

**5.** - In considerazione degli elementi che caratterizzano un «rifiuto» e sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, è possibile formulare alcuni indirizzi pratici operativi per distinguere, nei singoli casi concreti, quando una sostanza, un oggetto o un bene non soddisfano la definizione di rifiuto.

Le soluzioni prospettate riguardano necessariamente una pluralità di casi concreti raggruppati per omogeneità nelle categorie dei residui di produzione e dei beni di consumo, nel tentativo di individuare gli elementi positivi che, caso per caso, consentono di qualificare una sostanza, un oggetto o una cosa come beni anziché come rifiuti anche nelle situazioni di confine, che sono poi quelle che danno i maggiori problemi.

Come è emerso dall'analisi sin qui svolta, il punto di partenza è che un problema circa l'assoggettabilità al regime dei rifiuti nemmeno si pone per quei «beni» che rappresentano lo scopo di una certa attività d'impresa e sono destinati al mercato.

Più in generale sono «beni» e non rifiuti le sostanze, gli oggetti e le cose che sono prodotti intenzionalmente per il mercato, che: presentano i requisiti richiesti per soddisfare i bisogni per i quali sono concepiti e progettati; sono immessi sul mercato per soddisfare quei bisogni. Queste «cose» diventano rifiuti solo quando esauriscono il proprio ciclo di vita o di utilizzabilità o di utilità e sono destinate, perciò, ad uscire dal ciclo economico o di consumo, salva la dimostrazione della loro possibilità di utilizzo per funzioni diverse da quelle originarie per le quali sono state concepite.

**5.1.** - La situazione, però, si complica quando si tratta di distinguere i residui/rifiuti dai residui/sottoprodotti.

I principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si devono coniugare, in questo caso, con le rego-

(26) Cfr. art. 14 direttiva 75/442 CEE.

(27) Diverso è il caso, invece, in cui l'abito sia conferito, per esempio, nell'ambito di una raccolta porta a porta, per essere destinato ad attività

non di immediato e diretto utilizzo da parte di altri soggetti, per esempio bisognosi, ma ad attività di recupero.

le del mercato. Si tratta, infatti, di individuare con la massima approssimazione possibile il punto di bilanciamento tra l'interesse ambientale a prevenire i rischi di inquinamento derivanti da una non corretta gestione dei rifiuti e l'interesse economico ad ottimizzare l'esercizio dell'attività d'impresa nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale, che tra l'altro può determinare non trascurabili riflessi positivi sul piano della razionalità dell'uso delle risorse naturali.

Valgono qui le riflessioni sulla tendenza e sul rischio di «esternalità negative».

In linea di principio il «residuo» non è prodotto per il mercato ma è normalmente la conseguenza necessaria ed indesiderata di un ciclo produttivo che ha come scopo la produzione di un diverso bene per il mercato.

I «residui» non sono, cioè, destinati a soddisfare un'utilità *ab origine* e la mancanza di un orientamento certo ed effettivo per il mercato li connota come una «passività» dell'attività d'impresa.

Ed è proprio per tali ragioni che, all'interesse del produttore normalmente rivolto alla «dismissione» del residuo al costo più basso possibile, si contrappone l'interesse pubblico alla tutela della salute e dell'ambiente che rende necessario il controllo sulla gestione del «residuo» al fine di evitare «esternalità negative» in conseguenza di una sua non corretta gestione e che impone, sempre in via di principio, l'assoggettamento al regime dei rifiuti.

A queste conclusioni si perviene anche sulla base dello stesso concetto economico-giuridico d'impresa.

La definizione d'impresa come attività economica, organizzata e svolta professionalmente per la produzione di beni (e servizi) per il mercato consente, infatti, di considerare merce solo qualcosa che costituisce lo scopo dell'attività ed è prodotta per soddisfare una domanda di mercato, ma non ciò che, invece, è una conseguenza indesiderata dell'attività stessa e non è orientata al mercato, e, come tale, rappresenta solo una «passività» per l'impresa.

Né i residui di produzione possono essere considerati merci o materie prime solo perché astrattamente idonei ad essere utilizzati in un altro ciclo produttivo.

Infatti, la destinazione di un oggetto o di una sostanza al mercato non può essere una casualità o comunque una mera evenienza. Basti considerare che nessuno produce un bene o una merce «per caso», senza avere prima accertato l'esistenza di un'opportunità di mercato, in termini di interesse al bene e di capacità del bene a soddisfare determinate utilità, nonché le caratteristiche che, ai predetti fini, il bene deve avere e le quantità che il mercato è in grado di assorbire. Anzi, l'attività economica è tanto più remunerativa quanto più l'offerta del bene prodotto si allinea alla domanda, ed è proprio a questo obiettivo che sono rivolte le più moderne tecniche di marketing e di organizzazione dell'attività d'impresa e di distribuzione.

Se la mera possibilità di utilizzare parte di una determinata tipologia di residui portasse a considerare «sottopro-

dotti» tutti i residui appartenenti a quel *genus*, gli stessi sfuggirebbero al regime di tutela stabilito dalla disciplina comunitaria dei rifiuti sulla base di una mera presunzione, vanificando l'efficacia del regime di tutela.

Sarebbe, infatti, preclusa ogni possibilità di controllo sulla destinazione finale del residuo, anche per la parte di residui che non ha concretamente alcuna possibilità di riutilizzo. Inoltre, per la quota che, in astratto, il mercato potrebbe essere in grado di assorbire, non sarebbe, comunque, possibile verificarne la correttezza dell'utilizzo.

Se il residuo potesse essere considerato un prodotto solo sulla base della richiamata presunzione, lo stesso sarebbe sottratto al regime dei rifiuti e ad i relativi controlli ancor prima della verifica dell'effettivo utilizzo in un ciclo produttivo ed a prescindere da essa, con il rischio che il residuo finisca per essere smaltito in modo incontrollato.

Non sarebbe, altresì, possibile verificare se l'impiego del residuo avviene nel rispetto delle norme di tutela ambientale e senza eludere i principi stabiliti dall'art. 4 della direttiva 75/442/CEE.

Si pensi ad esempio ad un residuo di produzione idoneo ad essere utilizzato in un ciclo produttivo ma che presenti impurità (ad esempio essendo contaminato da olii ecc.) assenti nella materia prima sostituita. In tal caso, un'esclusione dal regime dei rifiuti basata sulla presunzione *iuris et de iure* della possibilità d'impiego in un ciclo produttivo, ne consentirebbe l'utilizzo in un impianto che ha limiti di emissione stabiliti in relazione alle caratteristiche della materia prima sostituita e che non tengono, perciò, conto delle impurità che, nel caso ipotizzato, sarebbero presenti nel residuo. L'impiego del residuo finirebbe così per dare origine ad emissioni ed immissioni incontrollate nell'ambiente, con evidenti rischi per la salute della popolazione e per l'ecosistema. Ciò è ancora più evidente nel caso di residui destinati alla combustione, in considerazione della rilevante e sostanziale differenza dei limiti di emissione previsti dalla normativa nazionale per gli impianti industriali rispetto ai limiti fissati per gli impianti di recupero ed incenerimento dei rifiuti (28).

Perché un residuo possa essere considerato sottoprodotto e non costituisca una passività, è, perciò, indispensabile che sia prodotto intenzionalmente.

L'intenzionalità non deve, ovviamente, essere formale, come, ad esempio, nel caso in cui la produzione di un determinato residuo venga prevista nello scopo sociale, ma poi, di fatto, non posta in essere nell'ambito della concreta attività di impresa.

L'intenzionalità della produzione di un residuo come sottoprodotto deve risultare dall'assetto organizzativo che l'imprenditore ha dato alla sua attività.

In altri termini, un residuo non è «indesiderato» e può essere considerato un «sottoprodotto», quando:

– il ciclo di produzione è organizzato in modo che il «residuo» abbia determinate caratteristiche che ne consentono l'impiego diretto in un altro ciclo produttivo, senza preventivo trattamento;

(28) È stato correttamente osservato (cfr. MININNI G., PASSINO R., CHIRONE R., *Combustibili e rifiuti combustibili: problemi sull'applicazione dei limiti alle emissioni gassose*, intervento per Ricicla - Fiera internazionale del recupero di materia ed energia e delle sostenibilità ambientali, Rimini 6/9 novembre 2002) come «la gestione di un rifiuto richieda un livello più elevato d'attenzione per la possibile contaminazione delle matrici ambientali interessate dalle attività di trattamento, smaltimento o recupero. Ciò determina una maggiore severità dei limiti alle emissioni gassose, previsti per l'incenerimento o il co-incenerimento dei rifiuti rispetto alla combustione di combustibili tradizionali. Inoltre, nell'incenerimento dei rifiuti deve essere posta attenzione su un notevole numero d'inquinanti (metalli pesanti, microinquinanti organici, composti specifici presenti nei rifiuti) che non sono invece considerati per la combustione tradizionale». Gli stessi autori rilevano che «la classificazione di una sostanza come combustibile o rifiuto combustibile è cruciale relativa-

mente al diverso regime cui sono assoggettate le emissioni gassose e le condizioni di combustione. Gli impianti d'incenerimento e co-incenerimento devono operare in condizioni specifiche di temperatura, concentrazione d'ossigeno e tempo di *residenza* e vi deve, inoltre, essere assicurato il controllo in continuo di alcuni inquinanti nelle emissioni gassose. La normativa italiana relativa agli impianti di combustione non è così severa come per l'incenerimento. Ciò probabilmente deriva dal fatto che molti degli inquinanti di rilevanza ambientale non sono normalmente presenti nei combustibili, né le condizioni di combustione sono tali da determinare una formazione di composti indesiderati nelle emissioni, soprattutto in relazione ai microinquinanti. Da questo punto di vista la caratterizzazione, chimica e chimico-fisica, del combustibile è fondamentale poiché assicura che la sua utilizzazione non sia causa d'inquinamento ambientale e non costituisca un'alternativa per uno smaltimento agevolato con elusione della normativa specifica di settore».



– il ciclo di produzione dove la sostanza o l'oggetto è destinato ad essere utilizzato deve costituire un'ulteriore fase del processo produttivo, e, in quanto parte integrante di un sistema organizzato d'impresa, deve essere individuato preventivamente;

– la sostanza o l'oggetto devono essere effettivamente utilizzati in quell'ulteriore ciclo;

– l'utilizzo deve avvenire nel rispetto delle norme di tutela ambientale, senza eludere i principi e gli obiettivi della direttiva 75/442/CEE (ad esempio, non deve dar luogo ad emissioni che non sono controllate, con riferimento alle caratteristiche del materiale o alle impurità presenti nei residui).

**5.2.** - Sono rifiuti anche tutte quelle cose che per difetti di fabbricazione non hanno l'idoneità a soddisfare l'interesse per il quale sono progettate e prodotte.

La mancanza di un'utilità per il mercato, infatti, determina nel detentore un disinteresse verso questi beni e l'esigenza di liberarsene.

Ovviamente ciò non esclude che, nei casi specifici, il bene possa essere sottoposto ad interventi di riparazione per renderlo idoneo a soddisfare l'utilità per la quale è stato prodotto o possa essere rilavorato nel medesimo processo produttivo per essere destinato al mercato o essere destinato al mercato per altri scopi (ad esempio i residui di pasti destinati all'alimentazione animale).

In questi casi, si ritiene che, fermo l'onere della prova a carico del detentore, i beni in questione siano soggetti al regime giuridico delle merci e dei sottoprodotti.

Anche in questo caso gli elementi sui quali si fonda tale conclusione devono risultare dall'assetto organizzativo dell'impresa e non da elementi formali.

**5.3.** - La situazione di fatto si presenta meno complicata per quei beni consumabili che oggettivamente hanno concluso il loro ciclo di vita e di utilizzabilità, e che, quindi, non sono più in grado di svolgere le funzioni per le quali erano stati creati.

Si tratta di tutti quei beni inutilizzabili di cui, in genere un soggetto si «libera», salvo il caso in cui intervengano motivazioni di carattere soggettivo, relative ad una potenziale diversa utilità che il bene può ancora avere per il singolo.

È invece più complessa quando il ciclo di vita o di utilizzabilità di un bene non si sono conclusi, e, tuttavia, il detentore non è più interessato all'utilità che lo stesso è ancora in grado di soddisfare.

Queste «cose» sono sicuramente rifiuti se vengono conferite negli appositi cassonetti per lo smaltimento o la raccolta differenziata perché in tal modo la volontà di «disfarsi» trova espressione in fatti e comportamenti inequivocabili.

E ad analoghe considerazioni si può giungere se un'impresa consegna ad un altro soggetto grossi quantitativi di «beni» potenzialmente ancora utilizzabili senza considerarli, però, individualmente per l'utilità che ciascuno degli stessi è in grado di soddisfare ed a prescindere dalla preventiva verifica delle condizioni di manutenzione e di funzionalità.

In tale evenienza l'indagine se ricorra o meno la «decisione di disfarsi» dovrà tenere particolare conto del disinte-

resse del detentore per la destinazione dei beni alla loro funzione originaria o a diversa funzione.

In questo caso si porrà anche il problema di stabilire, quando ed a quali condizioni, alcuni di questi beni, che sono ancora in grado di svolgere le funzioni per le quali erano stati creati, possono rientrare nel ciclo di consumo come merci.

Si ritiene al contrario che non debbano essere classificati rifiuti i beni (tipo indumenti usati) che il singolo cittadino consegna ad un soggetto terzo (es. ad una associazione caritatevole o parrocchia) perché vengano utilizzati per la loro funzione originaria da persone bisognose (poveri, senza casa ecc.)

In tale ultima evenienza il comportamento del detentore non sembra esprimere un'intenzione di liberarsi del bene ma di favorirne l'utilizzo a fini umanitari.

**6.** - Alla luce delle considerazioni di fatto che precedono, si ritiene, pertanto, che debbano restare assoggettati al regime dei rifiuti:

– i residui che il detentore non dimostri che sono prodotti intenzionalmente per il mercato;

– i beni prodotti intenzionalmente ma che *ab origine* non hanno i requisiti richiesti per essere collocati sul mercato o che siano estranei ad un normale ciclo commerciale o che non abbiano un fisiologico sbocco di utilizzazione;

– i beni che hanno concluso il proprio ciclo di vita e non sono più idonei a soddisfare il bisogno per il quale erano stati creati;

– i beni ritenuti soggettivamente idonei a soddisfare l'interesse per il quale erano stati prodotti, anche se oggettivamente non hanno ancora esaurito il proprio ciclo di utilità.

In genere è lo stesso sistema di produzione a determinare la qualificazione di una sostanza come prodotto o come rifiuto: una sostanza è un prodotto ogni qualvolta il sistema produttivo è organizzato per produrre proprio quella sostanza con le specifiche che la rendono idonea ad essere utilizzata e commercializzata, all'interno di un circuito predeterminato, o ad essere impiegata in un determinato ciclo produttivo, il cui esercizio è sottoposto a condizioni e limiti, per esempio, di emissioni, che tengono specifico conto delle caratteristiche della sostanza stessa.

In altre parole quando una sostanza rappresenta un risultato indesiderato del processo produttivo essa è un rifiuto. Quando, invece, il produttore è in grado di dimostrare che il processo è condotto per produrre la sostanza con le specifiche volute, che ne consentono l'uso in un determinato ciclo produttivo, come ulteriore fase di processo, nel rispetto dei principi di tutela dell'ambiente e della salute, allora questa sostanza può essere considerata un prodotto (29) (30).

Va da sé che, comunque, l'analisi degli elementi indicati deve essere condotta alla luce e nell'ambito di una serie articolata di valutazioni relative alla fattispecie concreta in esame, al fine di non correre il rischio di stigmatizzare determinate categorie di beni considerandole aprioristicamente quali rifiuti o di creare delle artificiose esclusioni che non siano ancorate a elementi fattuali. □

(29) Così MININNI G., PASSINO R., CHIRONE R., *Combustibili e rifiuti combustibili: problemi sull'applicazione dei limiti alle emissioni gassose*, cit.

(30) Va da sé che, in questa ipotesi, la sostanza, qualificata come pro-

dotto, o come merce o come materia prima è soggetta a tutte le forme e le modalità di gestione e di controllo previsti per queste categorie di beni, per esempio, con riferimento ai documenti di accompagnamento relativi alle fasi di vendita e di trasporto.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

## I

Corte di giustizia, Sez. I - 17-10-2002, in causa C-208/01 - Wathelet, pres.; Jann, rel.; Stix-Hackl, avv. generale - Parras Medina c. Consejería de Agricultura - La Mancha.

**Comunità europea - OCM settore vitivinicolo - Dichiarazione di raccolto, produzione e giacenza - Mancata presentazione nei termini - Causa di forza maggiore - Nozione.** [Reg. (CEE) 4 luglio 1966, n. 1294, art. 12]

*L'art. 12 del reg. (CE) della Commissione 4 luglio 1996, n. 1294, recante modalità d'applicazione del reg. (CEE) n. 822/87 del Consiglio relativo alle dichiarazioni di raccolto, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo, deve essere così interpretato:*

– *la nozione di forza maggiore ivi contemplata non è limitata all'impossibilità assoluta ma va intesa nel senso che si applica anche a circostanze indipendenti dall'operatore, anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà;*

– *spetta all'operatore dimostrare che sussistono le condizioni della forza maggiore e al giudice nazionale verificare l'esattezza dei fatti allegati e valutare se, alla luce delle circostanze, l'operatore ha dimostrato tutta la diligenza che ci si poteva da lui attendere al fine di rispettare i termini di dichiarazione previsti dai regolamenti comunitari;*

– *il decesso improvviso dell'amministratore unico di un'azienda familiare costituita sotto la forma di comunità di beni («comunidad de bienes»), che era legato ai membri della detta comunità da stretti vincoli familiari, può, in linea di principio, essere considerato un caso di forza maggiore (1).*

## II

Corte di giustizia, Sez. II - 24-10-2002, in causa C-81/01 - Schintgen, pres.; Colneric, rel.; Geelhoed, avv. gen. - Sarl c. INPI.

**Comunità europea - O.C.M. settore vitivinicolo - Designazione e presentazione dei vini e dei mosti - Registrazione di marchio - Art. 40 reg. 2392/89 - Valutazione - Criteri - Competenza del giudice nazionale.** [Reg. (CEE) 24 luglio 1989, n. 2392, art. 40]

*L'art. 40 del reg. (CEE) del Consiglio 24 luglio 1989, n. 2392, che stabilisce le norme generali per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve, nella versione modificata dal reg. (CEE) del Consiglio 16 dicembre 1991, n. 3897, va interpretato nel senso che esso non osta all'uso di un marchio contenente una menzione geografica e destinato a commercializzare vino, il quale può lasciar supporre erroneamente che la detta menzione geografica formi oggetto di tutela, a meno che non esista un rischio reale che l'uso di un siffatto marchio induca in errore i consumatori interessati e, di conseguenza, influenzi le loro scelte economiche. Spetta al giudice nazionale valutare se ciò si verifichi (2).*

## I

(Omissis)

1. Con ordinanza 3 aprile 2001, pervenuta in cancelleria il 18 maggio successivo, il Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali di interpretazione dell'art. 12 del regolamento (CE) della Commissione 4 luglio 1996, n. 1294, recante modalità di

applicazione del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio relativo alle dichiarazioni di raccolto, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo (GUL 166, pag. 14).

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra le sig.re Isabel e Adelina Parras Medina e la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (in prosieguo: la «Consejería de Agricultura») in merito alla decisione di quest'ultima di ridurre gli importi da versare all'impresa vitivinicola Herederos de Damián Parras CB in ragione del superamento del termine previsto per la presentazione della dichiarazione di giacenza fissato dal regolamento n. 1294/96.

## Contesto giuridico

3. L'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GUL 84, pag. 1), prevede che ogni anno i produttori di mosto e di vino dichiarino i quantitativi di prodotti dell'ultimo raccolto. Inoltre, ogni anno i produttori di mosti e di vino e i commercianti che non siano rivenditori al minuto dichiarano i quantitativi di mosto e di vino da essi detenuti al termine del raccolto dell'annata.

4. L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1294/96 fa obbligo agli operatori interessati ai sensi delle disposizioni del regolamento n. 822/87, di presentare ogni anno alle autorità nazionali competenti «una dichiarazione delle giacenze di mosto, di uve concentrate e di vino da essi detenuti alla data del 31 agosto».

5. L'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1294/96 prevede che tale dichiarazione sia effettuata «entro il 7 settembre per i quantitativi detenuti alla data del 31 agosto».

6. L'art. 12 del regolamento n. 1294/96 precisa le conseguenze giuridiche che si producono in caso di mancata osservanza del termine di presentazione della detta dichiarazione. Esso così dispone:

«Le persone soggette all'obbligo di presentare dichiarazioni di raccolto, di produzione, di commercializzazione, di trattamento o di giacenza, che non abbiano presentato tali dichiarazioni alle date di cui all'articolo 11 sono escluse, salvo i casi di forza maggiore, dal beneficio delle misure previste agli articoli 32, 38, 41, 45 e 46 del regolamento (CEE) n. 822/87 per la campagna di cui trattasi e per quella successiva.

Tuttavia un superamento dei termini di cui al primo comma comporta solamente una riduzione del 15 per cento degli importi da versare per la campagna in corso se non eccede cinque giorni lavorativi, e del 30 per cento se non eccede dieci giorni lavorativi».

## La controversia di cui alla causa a qua e le questioni pregiudiziali

7. Il giudice *a quo* nella sua ordinanza ha precisato che sollevava le sue questioni partendo dall'ipotesi che i fatti esposti dalle attrici nella causa *a qua* fossero esatti. Tali fatti sono i seguenti.

8. L'impresa Herederos de Damián Parras CB è un'impresa familiare di produzione di vino costituita sotto la forma di comunione di beni («comunidad de bienes»), il cui amministratore era il sig. Antonio Moreno López, marito della sig.ra Adelina Parras Medina.

9. Il 28 luglio 1997, il sig. Moreno López decedeva improvvisamente.

10. La dichiarazione di giacenza che, conformemente all'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1294/96 doveva essere effettuata il 7 settembre 1997, veniva fatta il 17 settembre successivo.

11. Con decisione 27 ottobre 1997, la Delegación Provincial de Ciudad Real, sulla base dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96 infliggeva alla Herederos de Damián Parras CB una riduzione del 30 per cento degli importi ai quali la detta azienda poteva aver diritto per la campagna in considerazione.

12. Con decisione 17 dicembre 1997, la Consejería de Agricultura respingeva il ricorso amministrativo proposto dalle sig.re Parras Medina.

13. Adito con un ricorso proposto dalle sig.re Parras Medina, il Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, nutrendo dubbi circa l'interpretazione delle disposizioni di diritto comunitario applicabili, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il concetto di forza maggiore utilizzato ai fini dell'art. 12 del regolamento (CE) 4 luglio 1996, n. 1294, debba essere mitigato, equiparandolo a quello di circostanze imprevedute e ineluttabili idonee ad escludere la negligenza nella scadenza del termine di cui trattasi, quali descritte nella presente ordinanza.

2) Qualora dovesse risultare necessario ai fini della soluzione della questione di cui sopra, se le conseguenze previste nel menzionato art. 12 abbiano natura di sanzione o pena e se, in tal caso, ciò deponga a favore della necessità di mitigare il menzionato concetto di forza maggiore di cui è stata fatta applicazione».

#### *Sulla prima questione*

14. Con questa questione, il giudice *a quo* si interroga sulle caratteristiche che una situazione deve presentare perché possa essere considerata un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 1294/96 che produce l'effetto di sottrarre l'operatore interessato alle conseguenze giuridiche che tale articolo ricollega alla mancata esecuzione degli obblighi di dichiarazione previsti dal detto regolamento.

15. Citando in particolare le sentenze 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a. (*Racc.*, pag. I-6381, punto 30), e 29 settembre 1998, causa C-263/97, First City Trading e a. (*Racc.*, pag. I-5537, punto 41), le sig.re Parras Medina e la Commissione ricordano che secondo la costante giurisprudenza, la nozione di forza maggiore non assume identico contenuto nei vari settori di applicazione del diritto comunitario, e che il suo significato dev'essere determinato in considerazione del contesto giuridico nell'ambito del quale è destinata a produrre i suoi effetti.

16. Le sig.re Parras Medina sostengono, che tenuto conto del contesto normativo nel quale si situa la causa *a qua*, la nozione di forza maggiore deve essere intesa in modo più flessibile e assimilata a circostanze imprevedute ineluttabili, come la morte improvvisa di una persona, che sono tali da escludere la negligenza nell'osservanza di un obbligo puramente formale.

17. La Commissione sostiene che la nozione di forza maggiore deve essere interpretata nell'ottica del buon funzionamento del meccanismo di cui trattasi. Si dovrebbe tener conto di un elemento obiettivo, l'evento invocato, e di un elemento soggettivo, il comportamento dell'operatore interessato. Sotto questo doppio aspetto l'improvviso decesso dell'amministratore unico di un'impresa familiare sarebbe idoneo a costituire un caso di forza maggiore.

18. Si deve a questo proposito ricordare che la nozione di forza maggiore nel settore dei regolamenti agricoli tiene conto della particolare natura dei rapporti di diritto pubblico intercorrenti tra gli operatori economici e l'amministrazione nazionale, come pure delle finalità dei regolamenti stessi (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1968, causa 4/68, Schwarzwaldmilch, *Racc.*, pagg. 549, 562; 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Racc.*, pag. 1125, punto 23, e causa 25/70, Köster, *Racc.*, pag. 1161, punto 38, nonché 13 ottobre 1993, causa C-124/92, An Bord Bainne Co-operative e Compagnie Inter-Agra, *Racc.*, pag. I-5061, punto 11).

19. Secondo la costante giurisprudenza la nozione di «forza maggiore» nel settore dei regolamenti agricoli non si limita all'impossibilità assoluta ma deve essere intesa nel senso di circostanze anormali e imprevedibili, indipendenti dall'operatore, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà (v., in particolare, sentenze Schwarzwaldmilch, già citata, pag. 563; Internationale Handelsgesellschaft, già citata, punto 23; Köster, già citata, punto 38; An Bord Bainne Co-operative e Compagnie Inter-Agra, già citata, punto 11; Huygen e a., già citata, punto 31, e 9 agosto 1994, causa C-347/93, Boterlux, *Racc.*, pag. I-3933, punto 34).

20. Alla luce di questa analisi, il decesso improvviso dell'amministratore unico di un'azienda familiare costituita sotto la forma di comunione di beni («comunidad de bienes»), che era legato ai membri della detta comunità da stretti vincoli familiari,

può, in linea di principio, essere considerato una circostanza estranea all'operatore, anormale e imprevedibile, le cui conseguenze non potevano essere evitate dai membri della comunione di beni, considerato il loro sgomento personale e la complessità della situazione giuridica nella quale sono venuti a trovarsi in conseguenza della necessaria riorganizzazione della gestione dell'azienda.

21. Spetta comunque all'operatore dimostrare che sussistono le condizioni necessarie per l'esistenza di un caso di forza maggiore (v., in questo senso, la citata sentenza Schwarzwaldmilch, già citata, pag. 563).

22. Rientra pertanto nella competenza del giudice *a quo* verificare l'esattezza dei fatti allegati dalle sig.re Parras Medina e valutare se, alla luce delle circostanze, esse hanno dimostrato tutta la diligenza che era possibile attendersi da loro al fine di rispettare il termine di presentazione della dichiarazione di giacenza previsto dal regolamento n. 1294/96.

23. La prima questione va pertanto risolta dichiarando che l'art. 12 del regolamento n. 1294/96 deve essere così interpretato:

– la nozione di forza maggiore ivi contemplata non è limitata all'impossibilità assoluta, ma va intesa nel senso che si applica anche a circostanze indipendenti dall'operatore, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà;

– spetta all'operatore dimostrare che sussistono le condizioni della forza maggiore e al giudice nazionale verificare l'esattezza dei fatti allegati e valutare se, alla luce delle circostanze, l'operatore ha dimostrato tutta la diligenza che si poteva da lui attendere al fine di rispettare i termini di dichiarazione previsti dai regolamenti comunitari;

– il decesso improvviso dell'amministratore unico di un'azienda familiare costituita sotto la forma di comunità di beni («comunidad de bienes»), che era legato ai membri della detta comunità da stretti vincoli familiari può, in linea di principio, essere considerato un caso di forza maggiore.

#### *Sulla seconda questione*

24. Tale questione è stata sollevata solo per il caso in cui, al fine di stabilire le circostanze che possono essere costitutive di un caso di forza maggiore, fosse necessario pronunciarsi sulla qualifica giuridica della misura di riduzione del contributo finanziario previsto dall'art. 12 del regolamento n. 1294/96.

25. Da quanto sopra considerato risulta che tale qualifica giuridica è priva d'influenza circa l'esistenza o meno di un caso di forza maggiore.

26. Alla seconda questione non va pertanto dato soluzione.

#### *Sulle spese*

(*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

1. Con sentenza 13 febbraio 2001, pervenuta nella cancelleria della Corte di giustizia il 16 febbraio seguente, la Cour de cassation ha proposto, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 40 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1989, n. 2392, che stabilisce le norme generali per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve (*GUL* 232, pag. 13), nella versione modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 16 dicembre 1991, n. 3897 (*GUL* 368 pag. 5, in prosieguo: il «regolamento n. 2392/89»).

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la società Borie Manoux SARL (in prosieguo: la «Borie Manoux»), con sede a Bordeaux (Francia), e il direttore dell'Institut national de la propriété industrielle (in prosieguo: l'«INPI») in ordine alla registrazione del marchio «Les Cadets d'Aquitaine» destinata alla commercializzazione di vini a denominazione di origine provenienti dalla zona del Bergerac.

#### *Ambito normativo*

#### *Diritto comunitario*

3. Ai sensi del terzo «considerando» del regolamento n. 2392/89, le norme generali per la designazione e la presentazione

dei vini stabilite da tale regolamento hanno lo scopo di fornire informazioni quanto più esatte e precise possibile per l'apprezzamento della merce tanto da parte dell'eventuale acquirente quanto da parte degli enti pubblici incaricati della gestione e del controllo del commercio dei prodotti in questione.

4. Il regolamento n. 2392/89 disciplina in particolare la designazione e la presentazione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (in prosieguo: i «v.q.p.r.d.»), ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987 n. 823, che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate (GUL 84, pag. 59), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1989, n. 2043 (GUL 202, pag. 1).

5. L'art. 11 del regolamento n. 2392/89 prevede:

«1. Per i v.q.p.r.d. la designazione sull'etichettatura contiene l'indicazione:

a) del nome della regione determinata da cui i vini provengono; (...)

2. Per i v.q.p.r.d. la designazione sull'etichettatura può essere completata dall'indicazione:

c) di un marchio, secondo le condizioni di cui all'articolo 40; (...)

d) del nome di un'unità geografica più piccola della regione determinata, alle condizioni di cui all'articolo 13; (...).

6. L'art. 12, n. 1, del regolamento n. 2392/89 precisa:

«Le indicazioni di cui all'articolo 11 sono le uniche ammesse per la designazione di un v.q.p.r.d. sull'etichettatura.

Tuttavia,

(...)

– gli Stati membri possono autorizzare l'aggiunta, accanto al nome della regione determinata di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), del nome di un'unità geografica più estesa comprendente entro i propri limiti la regione determinata in causa, al fine di precisarne l'ubicazione, sempreché vengano rispettate le disposizioni che disciplinano l'uso del nome della regione determinata e dell'unità geografica di cui trattasi».

7. L'art. 13 del regolamento n. 2392/89, al quale rinvia l'art. 11, n. 2, lett. d), del medesimo regolamento, dispone, al n. 2, che gli Stati membri produttori possono accordare a dei v.q.p.r.d. il nome di un'unità geografica più piccola della regione determinata di cui trattasi purché tale unità geografica sia ben delimitata, e purché tutte le uve con le quali sono stati ottenuti tali vini provengano da detta unità.

8. Ai termini dell'art. 40, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2392/89:

«1. La designazione e la presentazione dei prodotti di cui al presente regolamento, ivi compreso qualsiasi tipo di pubblicità dei medesimi, non devono essere erronee o di natura tale da creare confusione o da indurre in errore le persone cui si rivolgono, in particolare per quanto riguarda:

– le indicazioni previste agli articoli (...) 11 (...),

– le caratteristiche dei prodotti, quali in particolare (...) l'origine o la provenienza (...),

– (...).

Il nome geografico che designa una regione determinata deve essere sufficientemente preciso e notoriamente connesso con l'area di produzione affinché in considerazione delle situazioni esistenti, si possano evitare le confusioni.

2. Se la designazione, la presentazione e la pubblicità concernenti i prodotti di cui al presente regolamento sono completate con marchi, questi ultimi non possono comportare parole, parti di parole, segni o illustrazioni:

a) che siano di natura tale da creare confusioni o indurre in errore, ai sensi del paragrafo 1, le persone cui si rivolgono, o

b) che:

– possano essere confusi dalle persone cui sono destinati con la designazione totale o parziale di un vino da tavola, di un v.q.p.r.d. o di un vino importato la cui designazione è disciplinata da disposizioni comunitarie o con la designazione di un altro prodotto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma e all'articolo 36, paragrafo 1, primo comma, o

– che siano identici alla designazione di tale prodotto, senza che i prodotti utilizzati per l'elaborazione dei prodotti finali summenzionati abbiano diritto a tale designazione o presentazione.

Inoltre, per la designazione di un vino da tavola, di un v.q.p.r.d. o di un vino importato non possono essere utilizzati sull'etichettatura marchi contenenti parole, parti di parole, segni o illustrazioni che:

(...)

b) per quanto riguarda i vini da tavola designati in applicazione dell'articolo 72, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 822/87, i v.q.p.r.d. o i vini importati contengano indicazioni false, in particolare riguardo all'origine geografica, alla varietà di vite, all'annata di raccolta o a una menzione relativa ad una qualità superiore;

(...).

#### *Diritto nazionale*

9. Ai sensi dell'art. L. 711-3, lett. c), del Code de la propriété intellectuelle francese (JORF 3 luglio 1992, pag. 8801) «(n)on può essere adottato come marchio o elemento del marchio un segno (...) idoneo a ingannare il pubblico, in particolare circa la natura, la qualità o la provenienza geografica del prodotto o del servizio». Ai sensi dell'art. L. 711-4, lett. b), del medesimo codice, «(n)on può essere adottato come marchio un segno che reca pregiudizio a diritti precedenti e, in particolare, (a)l nome, all'immagine o alla reputazione di un ente locale».

#### *Controversia nella causa principale*

10. Il 6 gennaio 1997, la Borie Manoux ha presentato all'INPI una domanda di registrazione del marchio «Les Cadets d'Aquitaine» destinato alla commercializzazione di vini a denominazione di origine provenienti dalla zona del Bergerac, regione determinata che fa parte della regione amministrativa Aquitania (Francia).

11. Con decisione 8 luglio 1997, il direttore dell'INPI ha respinto tale domanda sul fondamento, da una parte, dell'art. L. 711-3 del code de la propriété intellectuelle, e, dall'altra, degli artt. 11 e 40 del regolamento n. 2392/89.

12. La Borie Manoux ha impugnato tale decisione dinanzi alla cour d'appel di Bordeaux (Francia). Con sentenza 26 ottobre 1998, tale giudice ha confermato la decisione controversa.

13. La Borie Manoux ha quindi presentato ricorso contro tale sentenza davanti alla Cour de cassation, in quanto la Cour d'appel di Bordeaux avrebbe violato, in particolare, gli artt. 11 e 40 del regolamento n. 2392/89 considerando illegittima per principio la menzione «Aquitaine» nel marchio «Les Cadets d'Aquitaine» dato che essa non rappresentava un riferimento geografico il cui uso è previsto da una legge nazionale o da un atto comunitario, senza neppure ricercare o precisare in che modo tale menzione fosse idonea a ingenerare un inganno sull'origine, sulla qualità o sulla natura del prodotto o un rischio di confusione con una designazione comunitaria o nazionale.

14. Nella sentenza di rinvio la Cour de cassation constata che ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2392/89 la designazione sull'etichettatura può essere completata dall'indicazione di talune informazioni, in particolare di un marchio, secondo le condizioni di cui all'art. 40 di tale regolamento. Essa constata del pari che, ai sensi dell'art. 40, n. 2, del medesimo regolamento, se la designazione, la presentazione e la pubblicità concernenti i prodotti di cui al detto regolamento sono completate con marchi, questi ultimi non possono comportare parole, parti di parole, segni o illustrazioni che siano di natura tale da creare confusione o indurre in errore, ai sensi del n. 1 di tale disposizione, le persone cui si rivolgono, vale a dire, per quanto riguarda le indicazioni previste in particolare al detto art. 11 e le caratteristiche dei prodotti quali in particolare la natura, l'origine o la provenienza.

15. Essa aggiunge che, ai sensi dell'art. 12, n. 1, del regolamento n. 2392/89, le indicazioni di cui all'art. 11 del medesimo regolamento sono le uniche ammesse per la designazione di un v.q.p.r.d. sull'etichettatura e che la cour d'appel di Bordeaux ha dichiarato che il marchio di cui era richiesta la registrazione, per vini della Regione Aquitania, contiene il nome geografico «Aquitaine», menzione il cui uso non è previsto in applicazione delle disposizioni del detto art. 11.

16. Alla luce di questi elementi la Cour de cassation ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 40 del regolamento n. 2392/89 debba essere interpretato nel senso che è vietato il deposito, per la registrazione di un marchio per i prodotti di cui al regolamento, di una menzione geografica il cui impiego non è previsto dall'art. 11, anche qualora la registrazione di un siffatto marchio non sia idonea a ingannare il consumatore in merito alla provenienza del vino e non susciti alcuna confusione con una denominazione geografica registrata,

nei limiti in cui una siffatta registrazione poteva lasciar supporre che la menzione geografica di cui trattasi, relativa alla regione in cui tale vino è effettivamente prodotto, ma che comprende altre denominazioni d'origine, formi oggetto di tutela.

#### *Sulla questione pregiudiziale*

17. Con la sua unica questione pregiudiziale, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 40 del regolamento n. 2392/89 osti alla registrazione di un marchio destinato alla commercializzazione di vini, che contiene una menzione geografica il cui impiego non è previsto dall'art. 11 del medesimo regolamento, qualora la registrazione, anche se non è idonea a ingannare il consumatore in merito alla provenienza del vino o a suscitare confusione con una denominazione geografica registrata, possa lasciar supporre erroneamente che la menzione geografica di cui trattasi formi oggetto di tutela.

18. In via preliminare, occorre rammentare che gli artt. 11 e 12 del regolamento n. 2392/89 riflettono la volontà del legislatore comunitario di emanare con questo regolamento un codice particolareggiato e completo che disciplini la designazione e la presentazione dei vini (v. sentenza 5 luglio 1995, causa C-46/94, *Voisine*, Racc. pag. I-1859, punto 22). L'uso di una menzione geografica sull'etichettatura è quindi legittimo solo se essa è autorizzata dal detto regolamento.

19. A prescindere dall'art. 12 del regolamento n. 2392/89, le indicazioni di cui all'articolo 11 di tale regolamento sono le uniche ammesse per la designazione di un v.q.p.r.d. sull'etichettatura.

20. Ai sensi dell'art. 11, n. 2, lett. d), del regolamento n. 2392/89, in combinato disposto con l'art. 13, n. 2, di tale regolamento, è consentita l'aggiunta del nome di un'unità geografica più piccola e, ai sensi dell'art. 12, n. 1, secondo comma, terzo trattino, del medesimo regolamento, l'aggiunta del nome di un'unità geografica più estesa.

21. Orbene, è giocoforza constatare che, in entrambi i casi, l'uso di tali nomi deve essere esplicitamente previsto dagli Stati membri. Come risulta dalle osservazioni del governo francese, non contestate dalla *Borie Manoux*, ciò non avviene a proposito del nome «Aquitaine».

22. Ai sensi dell'art. 11, n. 2, lett. c), del regolamento n. 2392/89, la designazione sull'etichettatura può anche essere completata dall'indicazione di un marchio, secondo le condizioni di cui all'articolo 40 del medesimo regolamento. Fra tali condizioni figurano, in particolare, quella che il marchio non sia di natura tale da ingannare il consumatore in merito alla provenienza del vino e quella che esso non susciti confusione con una designazione tutelata.

23. Risulta chiaramente che il giudice nazionale, al quale spetta la valutazione delle circostanze del caso di specie, parte dalla constatazione che l'uso del marchio controverso nella causa principale soddisferebbe le due condizioni summenzionate. Esso si chiede tuttavia se il fatto che la registrazione d'un marchio contenente una menzione geografica possa far supporre che tale menzione sia oggetto di tutela in quanto regione determinata sia sufficiente per far derivare dall'art. 40 del regolamento n. 2392/89 un divieto di registrazione del detto marchio.

24. A tale proposito, occorre rammentare che il fine dell'art. 40 del regolamento n. 2392/89 è principalmente di vietare l'uso menzognero dei marchi (v. sentenza 29 giugno 1995, causa C-456/93, *Langguth*, Racc., pag. I-1737, punto 29). Come dichiarato dalla Corte, per quanto riguarda il regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 355, che stabilisce le norme generali per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve (GU L 54, pag. 99), abrogato e sostituito dal regolamento n. 2392/89, occorre eliminare, nel commercio dei vini, qualsiasi pratica atta a creare false apparenze (sentenza 25 febbraio 1981, causa 56/80, *Weigand*, Racc., pag. 583, punto 18).

25. Risulta da una giurisprudenza costante che, affinché l'uso di un marchio possa ritenersi di natura tale da creare confusioni o da indurre in errore le persone alle quali si rivolge, è opportuno

accertare, sulla base delle idee o delle abitudini dei consumatori di cui trattasi, se esista un rischio reale di influenza sulle loro scelte economiche (v., in particolare, sentenza 28 gennaio 1999, causa C-303/97, *Sektellerei Kessler*, Racc., pag. I-513, punto 33).

26. Infatti, la Corte ha ricorrenza statuito che spetta al giudice nazionale accertare l'eventuale effetto ingannevole di un marchio. A tal fine esso deve prendere come punto di riferimento l'aspettativa presunta di un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento (v., in particolare, sentenza *Sektellerei Kessler*, cit., punto 36).

27. Pertanto, perché si possa applicare il divieto di cui all'art. 40 del regolamento n. 2392/89, non è sufficiente accertare che l'uso di un marchio che contiene una menzione geografica può, di per sé, indurre a credere che si tratti di una menzione geografica oggetto di una tutela che in realtà non esiste. Occorre inoltre accertare che esiste un rischio reale che le scelte economiche dei consumatori interessati siano influenzate dall'uso di tale marchio.

28. Tuttavia, va sottolineato che l'art. 40 del regolamento n. 2392/89 non disciplina le condizioni richieste per ottenere la registrazione di un marchio in base al diritto nazionale, ma riguarda la designazione e la presentazione dei prodotti considerati da tale regolamento e il modo con cui un marchio può essere usato per completare tale designazione. Non spetta alla Corte decidere se il divieto di usare un marchio per la designazione dei vini in base al diritto comunitario sia tale da comportare il divieto di registrazione di tale marchio in forza di diritto nazionale.

29. Di conseguenza, si deve risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che l'art. 40 del regolamento n. 2392/89 va interpretato nel senso che esso non osta all'uso di un marchio contenente una menzione geografica e destinato a commercializzare vino, il quale può lasciar supporre erroneamente che la detta menzione geografica formi oggetto di tutela, a meno che non esista un rischio reale che l'uso di un siffatto marchio induca in errore i consumatori interessati e, di conseguenza, influenzi le loro scelte economiche. Spetta al giudice nazionale valutare se ciò si verifichi.

#### *Sulle spese*

(*Omissis*)

(1-2) PRODUZIONE VINICOLA, FORZA MAGGIORE ED ETICHETTATURA IN DUE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA RIGUARDANTI I PRODUTTORI VINICOLI.

#### *1. Il decesso del produttore come causa di forza maggiore.*

La *Herederos de Damián Parras* è un'impresa produttrice di vino, a conduzione familiare e costituita secondo il regime spagnolo della comunione dei beni; il suo amministratore era il capofamiglia, deceduto improvvisamente il 28 luglio 1997.

In seguito a tale evento, l'impresa presentava la dichiarazione di giacenza con un ritardo di oltre 10 giorni rispetto alla data limite fissata dall'art. 11, n. 2, del reg. 1294/96 (1) e, proprio per questo motivo, subiva la riduzione del 30 per cento degli importi che le sarebbero spettati. Un primo ricorso contro tale provvedimento veniva respinto dalla *Consejería de agricultura*, così che i titolari dell'impresa presentarono ricorso al *Tribunal Superior de justicia* di *Castilla*, il quale, dubbioso circa l'applicazione ed interpretazione delle disposizioni comunitarie in materia, ha posto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale che è finalizzata a comprendere se il concetto di forza maggiore, utilizzato ai fini dell'art. 12 del reg. 1294/96 (2), debba essere mitigato equiparandolo a quello di circostanze imprevedute ed ineluttabili idonee ad escludere la negligenza nella scadenza del termine di cui trattasi.

(1) Reg. (CE) n. 1294/96 della Commissione del 4 luglio 1996, recante modalità d'applicazione del reg. (CEE) n. 822/87 del Consiglio relativo alle dichiarazioni di raccolto, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo, in *GUCE L* 166 del 5 luglio 1996, pp. 14-27.

(2) Ai sensi dell'art. 12, «Le persone soggette all'obbligo di presentare dichiarazioni di raccolto, di produzione, di commercializzazione, di trattamento o di giacenza, che non abbiano presentato tali dichiarazioni alle

date di cui all'articolo 11 sono escluse, salvo i casi di forza maggiore, dal beneficio delle misure previste agli articoli 32, 38, 41, 45 e 46 del regolamento (CEE) n. 822/87 per la campagna di cui trattasi e per quella successiva. Tuttavia un superamento dei termini di cui al primo comma comporta solamente una riduzione del 15 per cento degli importi da versare per la campagna in corso se non eccede cinque giorni lavorativi, e del 30 per cento se non eccede dieci giorni lavorativi».

La gestione pregiudiziale, posta dal giudice spagnolo (3) ai sensi dell'art. 234 CE, ruota attorno al concetto di forza maggiore, utilizzato secondo il disposto dell'art. 12 del reg. 1294/96, e cioè sulle caratteristiche che una situazione deve presentare perché possa essere compresa in esso; solo in tal caso, infatti, il produttore di vino e di mosto si potrebbe sottrarre alle conseguenze che sono collegate alla mancata esecuzione degli obblighi della dichiarazione di giacenza, previsti dal regolamento, e che consistono nella riduzione progressiva, in funzione del tempo della ritardata presentazione, degli importi finanziari che spettano ai produttori ad ogni campagna vinicola.

Prendendo in considerazione quanto sostenuto dalla ricorrente, ed anche dalla Commissione, che richiamano giurisprudenza comunitaria secondo la quale la nozione di forza maggiore non assume sempre identico significato, che dev'essere determinato in considerazione del contesto giuridico nel quale essa è destinata a produrre i suoi effetti (4), e che sostengono altresì che, per una corretta interpretazione, risulta opportuno considerare un elemento oggettivo, l'evento invocato, ed un elemento soggettivo, il comportamento dell'operatore interessato, la Corte ricorda che la nozione di forza maggiore nel settore dei regolamenti agricoli tiene conto delle loro finalità e della particolare natura dei rapporti di diritto pubblico che intercorrono tra gli stessi operatori e le amministrazioni locali (5). Nel settore dei regolamenti agricoli, la nozione di forza maggiore non si deve limitare a quella che viene definita impossibilità assoluta, ma deve comprendere anche le circostanze anormali ed imprevedibili, che sono indipendenti dall'operatore e le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado un atteggiamento caratterizzato dalla migliore volontà. Secondo i giudici, il decesso improvviso dell'amministratore unico di un'impresa familiare, costituita sotto forma di comunione dei beni, è idoneo a rispettare queste caratteristiche e ad essere considerata, quindi, una circostanza estranea all'operatore anormale ed imprevedibile: pur con la migliore volontà, le conseguenze non avrebbero potuto essere evitate in seguito allo sgomento personale ed alla complessa situazione giuridica e gestionale ereditata, visto l'importante ruolo ricoperto dal *de cuius* nell'impresa.

Ne consegue che, mentre in capo all'operatore economico sarà l'onere della prova della sussistenza delle condizioni che consentano di affermare l'esistenza della forza maggiore, sarà compito del giudice di rinvio verificare l'esattezza dei fatti e la bontà delle prove prodotte a supporto della richiesta, affinché l'esistenza della forza maggiore venga riconosciuta.

## 2. La forza maggiore nel diritto agrario comunitario.

Sono state frequenti le circostanze nelle quali gli operatori economici hanno compiuto tentativi volti ad ottenere lo

svincolo delle garanzie rilasciate per assicurare il rispetto di obblighi assunti e in seguito rispettati. La stessa Corte di giustizia si è pronunciata più volte circa il contenuto di tale nozione, sottolineando – in ultima anche con la sentenza ivi commentata – come non abbia carattere di identità nei vari settori d'applicazione del diritto comunitario, implicando pertanto che il suo significato esatto deve essere determinato caso per caso, in funzione del contesto giuridico nella quale è destinata a spiegare i suoi effetti (6). Malgrado ciò, può sembrare utile una digressione sul significato e sulla natura della «forza maggiore» nel diritto comunitario.

Quando si usa il termine «forza maggiore», così come ha sin dall'inizio precisato la Corte di giustizia (7), non si opera un riferimento limitato alla cd. impossibilità assoluta ma si intendono circostanze anormali, nella loro straordinarietà ed imprevedibilità, che sono indipendenti ed al di fuori del campo di influenza della volontà dell'operatore e le cui conseguenze non possono essere evitate se non a prezzo di sacrifici, malgrado la migliore buona volontà e la diligenza impiegata. Per individuare con sicurezza le situazioni che possono rientrare nell'ipotesi di forza maggiore, la giurisprudenza comunitaria ha individuato due aspetti caratteristici, uno oggettivo e l'altro soggettivo.

L'elemento oggettivo sussiste in circostanze straordinarie ed indipendenti dalla volontà e dal comportamento dell'operatore, intendendo per straordinarie od anormali quelle circostanze che vanno considerate imprevedibili o talmente improbabili che un operatore fornito della normale diligenza considererebbe il rischio come trascurabile; si deve invece considerare il requisito dell'indipendenza come relativo al complesso di vicende che è fuori dal diretto controllo dell'operatore interessato (8).

L'elemento soggettivo, invece, consiste nell'inevitabilità delle conseguenze che derivano da una determinata situazione, malgrado l'interessato si sia comportato in modo avveduto e prudente, adottando tutte le precauzioni ipotizzabili al fine di evitare le conseguenze di quel determinato evento impeditivo. In assenza di una specifica normativa comunitaria, la valutazione del comportamento dell'operatore rimane incombenza del giudice nazionale, che non sarà chiamato «ad interpretare, bensì ad applicare la legge», vagliando la situazione di fatto in cui si è contestualizzato il comportamento dell'operatore (9).

Infine, è da considerare se la forza maggiore possa o meno figurare tra i principi generali del diritto comunitario e, quindi, possa essere applicata anche in assenza di una previsione espressa in un testo. Limitatamente al primo aspetto, sia l'iniziale giurisprudenza comunitaria (10) che la posizione

(3) La questione pregiudiziale ha dato origine al procedimento che si è concluso con la sentenza della Corte del 17 ottobre 2002, in causa C-208/01, *Medina*, non ancora pubblicata in *Raccolta* ed il cui testo è reperibile all'indirizzo web <http://curia.eu.int>.

(4) Sentenze della Corte del 7 dicembre 1993, in causa C-12/92, *Huygen* (in *Racc.*, p. 1-6381, nello specifico punto 30) e del 29 settembre 1998, in causa C-263/97, *First City Trading* (in *Racc.*, p. 1-5537, in particolare punto 41).

(5) Sentenze della Corte dell'11 luglio 1968, in causa 4/68, *Schwarzwalddmilch* (in *Racc.*, p. 549, in particolare pp. 562 e ss.), del 17 dicembre 1970, in causa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* (in *Racc.*, p. 1125, in particolare punto 23) e 13 ottobre 1993, in causa C-124/92, *Inter-Agra* (in *Racc.*, p. 1-5061, in particolare punto 11).

(6) Circa la nozione di «forza maggiore», opera un'interessante analisi relativa alla politica agricola comunitaria, GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000, in particolare pp. 91-99.

(7) Sentenze della Corte del 15 dicembre 1994, in causa C-136/93, *Transafrica*, in *Racc.*, p. 1-5757.

(8) Così la Comunicazione C (88) 1696 della Commissione, relativa alla «Forza maggiore» del diritto agrario europeo, in *GUCE* C 259, del 6 ottobre

1988, nonché le sentenze della Corte del 16 dicembre 19821 in causa C-71/82, *Balm*, in *Racc.*, p. 4654; del 7 maggio 1991, in causa C-338/88, *Organisationen Danske Slagterier*, in *Racc.*, p. 1-2315; del 15 dicembre 1994, *Transafrica*, cit.

(9) Sentenze della Corte del 30 gennaio 1974, in causa 158/73, *Kampffmeyer*, in *Racc.*, p. 1-101; del 9 agosto 1994, in causa C-347/93, *Boterlux*, in *Racc.*, p. 1-3933; lascia perplessi, in tale sentenza, soprattutto la distinzione tra applicazione ed interpretazione della norma vista la stretta correlazione tra le due attività: la prima, infatti, avviene per mezzo della seconda.

(10) La giurisprudenza comunitaria era assai ambigua sul punto. In senso negativo si era espresso l'Avvocato generale Capotorti, nelle conclusioni presentate il 18 gennaio 1978, in causa 68/77, *IFG* (in *Racc.*, 1978, p. 353) ed in quelle presentate il 16 gennaio 1980, in causa C-38/79, *Nordmark* (in *Racc.*, 1980, p. 643), che verranno seguite dalla Corte nelle due distinte sentenze del 14 febbraio 1978 (in *Racc.*, p. 353) e del 5 marzo 1980 (in *Racc.*, p. 643). Al contrario, in senso positivo si era precedentemente espresso l'Avvocato generale Mayras, nelle conclusioni presentate il 8 novembre 1972, in causa C-32/72, *Wasaknacke* (in *Racc.*, p. 1197), che – al contrario – non venne seguito nel suo ragionamento dalla Corte nella sentenza del 30 novembre successivo (in *Racc.*, p. 1181).

della Commissione (11) non erano propense a considerarla come principio generale del diritto comunitario, sottolineandone il carattere di eccezione alla regola che determinava un'applicazione ed un'interpretazione restrittiva. Solo in un tempo successivo la Corte ha cominciato a riconoscere la forza maggiore anche quando questa non era espressamente contemplata dalla regolamentazione pertinente al caso di specie, che riguardava il danno arrecato all'operatore dal difetto di un'amministrazione pubblica nell'applicazione della norma comunitaria (12). In tal caso, la Corte ha ammesso l'esistenza di un caso di forza maggiore poiché il ritardo dell'amministrazione costituiva circostanza estranea all'operatore economico, il quale non aveva alcun potere d'intervenire per l'espletamento delle operazioni che a quella spettavano, salvo il sollecitare l'amministrazione competente ad adempiere ai suoi doveri.

### 3. Designazione e presentazione dei vini.

Nella seconda sentenza (13) la Corte si esprime sull'interpretazione dell'art. 40 del reg. 2392/89 (14) che stabilisce le norme generali per la presentazione dei vini e dei mosti. Occasione della pronuncia, un rinvio pregiudiziale posto dalla Corte di cassazione di Francia che doveva decidere nell'ambito di una controversia sorta in ordine alla registrazione del marchio «*Les Cadets d'Aquitaine*», destinato alla commercializzazione di vini a denominazione d'origine provenienti dalla zona del *Bergerac*, che appartiene alla regione amministrativa dell'*Aquitaine*.

Per meglio comprendere la questione nella sua complessità, sembra opportuno compiere un breve *excursus*

(11) In tal senso la Comunicazione C (88) 1696 della Commissione, cit., nella quale, p. 12, espressamente si afferma che «la forza maggiore non costituisce un principio generale di diritto ma, in casi eccezionali, può essere considerata come una concretizzazione del principio di proporzionalità, alle condizioni rigorose determinate dalla giurisprudenza della Corte».

(12) Sentenza della Corte del 19 aprile 1988, in causa C-71/87, *Inter-Kom*, in *Racc.*, p. 1979. In tale sentenza la Corte conferma quanto già affermato nella sentenza dell'11 luglio 1978, in causa C-6/78, *Union de française des céréales* (in *Racc.*, p. 1675), pronuncia che, peraltro, non viene considerata dalla Commissione nella Comunicazione precedentemente citata.

(13) Sentenza della Corte del 24 ottobre 2002, in causa C-81/01, *Borie Manoux SARL*, non ancora pubblicata in *Raccolta* ed il cui testo è reperibile all'indirizzo web <http://curia.eu.int>.

(14) Reg. (CEE) n. 2392/89 del Consiglio, del 24 luglio 1989, che stabilisce le norme generali per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve, in *GUCEL* 232 del 9 agosto 1989, pp. 13-39.

(15) Secondo la lettera dell'art. 11 del regolamento, «1. Per i v.q.p.r.d. la designazione sull'etichettatura contiene l'indicazione:

a) del nome della regione determinata da cui i vini provengono;

2. Per i v.q.p.r.d. la designazione sull'etichettatura può essere completata dall'indicazione:

c) di un marchio, secondo le condizioni di cui all'articolo 40; (...) d) del nome di un'unità geografica più piccola della regione determinata, alle condizioni di cui all'articolo 13; (...).

(16) Ai sensi della lettera dell'articolo 13, «1. Ai fini della designazione dei v.q.p.r.d. sull'etichettatura, per nome di una "unità geografica più piccola della regione determinata", di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera 1), si intende il nome di:

- una località o un'unità raggruppante delle località,

- un comune o una frazione,

- una sottoregione viticola o una parte di sottoregione viticola

2. Gli Stati membri produttori possono accordare a dei v.q.p.r.d. il nome di un'unità geografica più piccola della regione determinata di cui trattasi purché:

- tale unità geografica sia ben delimitata,

- tutte le uve con le quali sono stati ottenuti tali vini provengano da detta unità.

3. Nel caso in cui un v.q.p.r.d. sia ottenuto con prodotti provenienti da uve raccolte in diverse unità geografiche di cui al paragrafo 1, situate all'interno della stessa regione determinata, quale indicazione complementare al nome della regione determinata è ammesso solo il nome dell'unità geografica più ampia da cui dipendono tutte le superfici viticole interessate (...).

(17) Così la lettera dell'art. 12 del regolamento citato, secondo la quale «1. Le indicazioni di cui all'articolo 11 sono le uniche ammesse per la designazione di un v.q.p.r.d. sull'etichettatura. Tuttavia, (...)

- gli Stati membri possono autorizzare l'aggiunta, accanto al nome

sulle disposizioni contenute nello stesso reg. 2392/89 e finalizzate a fornire un'informazione il più esatta e precisa possibile per l'apprezzamento della merce, sia da parte dell'acquirente che da parte degli enti pubblici che sono incaricati della gestione e del controllo del commercio dei vini e dei mosti. In particolare, tale regolamento è diretto a disciplinare la destinazione e la presentazione dei vini di qualità prodotti in regioni determinate, regolamentando però le indicazioni contenute sull'etichetta che accompagna ogni bottiglia di prodotto. Nello specifico, la designazione sull'etichetta deve contenere, tra gli altri requisiti, il nome della regione determinata da cui i vini provengono (15), dicitura che può essere completata dall'indicazione di un'unità geografica più piccola della regione determinata (16), ovvero, se la cosa è autorizzata dalle competenti autorità dello Stato membro di produzione, dall'aggiunta di un'unità geografica più estesa che contenga, beninteso, la regione determinata in causa (17). Al fine della produzione del vino, dovranno essere utilizzate solo quelle varietà di uve che provengono esclusivamente da tale unità territoriale. A completare il sistema vi è la norma posta a tutela dei consumatori, prevista dall'art. 40 (18) ed oggetto della sentenza di rinvio del giudice francese, secondo la quale la designazione e la presentazione dei prodotti non devono essere erronee o comunque di natura tale da creare confusione od indurre gli stessi in errore, segnatamente con riferimento alle indicazioni di provenienza ed alle caratteristiche dei prodotti.

della regione determinata di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), del nome di un'unità geografica più estesa comprendente entro i propri limiti la regione determinata in causa, al fine di precisarne l'ubicazione, sempreché vengano rispettate le disposizioni che disciplinano l'uso del nome della regione determinata e dell'unità geografica di cui trattasi (...).

(18) Ai sensi dell'art. 40, «La designazione e la presentazione dei prodotti di cui al presente regolamento, ivi compreso qualsiasi tipo di pubblicità dei medesimi, non devono essere erronee o di natura tale da creare confusione o da indurre in errore le persone cui si rivolgono, in particolare per quanto riguarda:

- le indicazioni previste agli articoli 2, 11, 20, 25, 26 e 27; questa disposizione si applica anche se dette indicazioni sono utilizzate in una traduzione, rinviano alla provenienza effettiva o sono corredate da menzioni quali genere, tipo, metodo, limitazione, marchi o simili,

- le caratteristiche dei prodotti, quali in particolare la natura, la composizione, il titolo alcolometrico volumico, il colore, l'origine o la provenienza, la qualità, la varietà di vite, l'annata di raccolta, il volume nominale dei recipienti,

- l'identità e la qualità delle persone fisiche e giuridiche o di un'associazione di persone, che partecipano o hanno partecipato alla fabbricazione o alla commercializzazione del prodotto, in particolare dell'imbottigliatore.

Il nome geografico che designa una regione determinata deve essere sufficientemente preciso e notoriamente connesso con l'area di produzione affinché in considerazione delle situazioni esistenti, si possano evitare le confusioni.

2. Se la designazione, la presentazione e la pubblicità concernenti i prodotti di cui al presente regolamento sono completate con marchi, questi ultimi non possono comportare parole, parti di parole, segni o illustrazioni:

a) che siano di natura tale da creare confusioni o indurre in errore, ai sensi del paragrafo 1, le persone cui si rivolgono, o

b) che:

- possano essere confusi dalle persone cui sono destinati con la designazione totale o parziale di un vino da tavola, di un v.q.p.r.d. o di un vino importato la cui designazione è disciplinata da disposizioni comunitarie o con la designazione di un altro prodotto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma e all'articolo 36, paragrafo 1, primo comma, o

- che siano identici alla designazione di tale prodotto, senza che i prodotti utilizzati per l'elaborazione dei prodotti finali summenzionati abbiano diritto a tale designazione o presentazione.

Inoltre, per la designazione di un vino da tavola, di un v.q.p.r.d. o di un vino importato non possono essere utilizzati sull'etichettatura marchi contenenti parole, parti di parole, segni o illustrazioni che:

(...);

b) per quanto riguarda i vini da tavola designati in applicazione dell'articolo 72, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 822/87, i v.q.p.r.d. o i vini importati contengano indicazioni false, in particolare riguardo all'origine geografica, alla varietà di vite, all'annata di raccolta o a una menzione relativa ad una qualità superiore; (...).

Venendo al caso di specie, la controversia sorse perché l'ufficio francese della proprietà intellettuale aveva negato la registrazione del marchio «*Les Cadets d'Aquitaine*», sostenendo che esso non rappresentava un riferimento geografico il cui uso fosse previsto dalla normativa francese o comunitaria, senza, peraltro, valutare in concreto se la menzione fosse o meno idonea ad ingannare i consumatori sull'origine, sulla qualità o sulla natura del prodotto ovvero comportasse un rischio di confusione con una designazione comunitaria o nazionale. Dopo avere inquadrato la questione sia da un punto di vista dell'ordinamento interno che da quello dell'ordinamento comunitario, il giudice di rinvio chiede alla Corte di giustizia di chiarire se la disposizione contenuta nell'art. 40 debba essere interpretata nel senso che impedisce la registrazione di un marchio destinato alla commercializzazione di vini, che contiene un'indicazione geografica il cui impiego non è previsto dall'art. 11 dello stesso regolamento, qualora la registrazione possa lasciar erroneamente supporre che la menzione geografica sia oggetto di tutela, pur non essendo comunque idonea ad ingannare o a confondere il consumatore in merito alla provenienza del vino.

La Corte di giustizia ricorda innanzitutto come le disposizioni del regolamento riflettano la volontà del legislatore comunitario di emanare un codice particolareggiato e completo, idoneo a disciplinare la designazione e la presentazione dei vini (19), e che, pertanto, l'uso di una menzione geografica sull'etichetta può essere considerato legittimo solo qualora sia autorizzato dallo stesso regolamento che, al suo art. 12, ribadisce come le uniche ammesse siano le designazioni previste all'art. 11, pur accertando che venga aggiunto un nome che rinvii ad un'unità geografica più piccola ovvero più estesa rispetto al territorio di produzione, a condizione che questo avvenga sotto il controllo e l'autorizzazione esplicita delle preposte autorità degli Stati membri, cosa che – secondo quanto sostenuto in udienza dal governo francese e che non è stato contestato dalla società *Borie Manoux* – non avviene nella causa in esame a proposito del nome «*Aquitaine*».

Risulta dalla lettera dell'art. 11 che la designazione può essere completata anche dall'indicazione di un marchio, a condizione che la natura di questo non sia idoneo ad ingannare il consumatore in merito alla provenienza del vino e che non lo porti a confondere con una designazione già tutelata, cosa che nel caso in esame viene data per acquisita dal giudice di rinvio.

I giudici comunitari osservano come la *ratio* della norma prevista dall'art. 40 sia quella di vietare un uso dei marchi che sia idoneo ad ingannare i consumatori, eliminando dal commercio vinicolo qualsiasi pratica atta a creare false apparenze in capo a questi (20). Pertanto, il punto decisivo ai fini della soluzione della causa consisterà nel comprendere se il marchio «*Aquitaine*» sia da considerare ingannevole.

Secondo una giurisprudenza consolidata, per comprendere se sussistano in capo ad un marchio tali caratteristiche, risulta opportuno l'accertamento dell'esistenza di un rischio reale di influenza sulle scelte economiche dei consumatori, accertamento che dovrà consistere in un'indagine di mercato incentrata sulle loro idee e sulle loro abitudini commerciali giornaliere. Espletata tale indagine, sarà compito del giudice nazionale accertare l'eventuale effettiva sussistenza

dell'inganno del marchio, prendendo come riferimento l'aspettativa presunta di un consumatore medio (21); a corollario di ciò, la Corte sottolinea come l'art. 40 non disciplini in realtà le condizioni richieste per ottenere la registrazione di un marchio in base al diritto nazionale, ma che tale norma riguardi esclusivamente la designazione e la presentazione dei prodotti considerati dal regolamento ed il modo in cui un marchio potrà essere usato per completare tale designazione (22), restando in capo al legislatore dello Stato membro l'onere di disciplinare l'accesso alla registrazione di un marchio ed al giudice nazionale la competenza dell'interpretazione.

Nel caso di specie, la Corte risponde al quesito del giudice francese statuendo che, perché si possa applicare il divieto contenuto nell'art. 40 del reg. 2392/89, non sarà sufficiente accertare che l'uso di un marchio – che contiene una menzione geografica – possa indurre a credere che tale menzione sia oggetto di una tutela che in realtà non esiste, ma sarà altresì necessario verificare l'esistenza di un rischio reale d'influenza che potrebbe essere esercitata da quel marchio sulle scelte economico-commerciali dei consumatori.

Marco Borraccetti

\*

Cass. Sez. III Civ. - 6-8-2002, n. 11757 - Duva, pres.; Perente Licatese, est.; Iannelli, P.M. (diff.) - Moro, Androni (avv. Romagnoli) c. IPAB (avv. ti Tamponi, Garbagnati) e c. Metalla ed altri (avv. ti Merlino, Baroni). (*Conferma App. Milano 21 dicembre 1999*)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Contratto preliminare - Efficacia subordinata all'esercizio del diritto di prelazione - Evento risolutivo del rapporto - Individuazione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 8)

**Prelazione e riscatto - Fondi con destinazione in parte agricola ed in parte edificatoria - Esercizio del diritto con riferimento all'intero fondo - Necessità - Limiti.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*Con riguardo al preliminare di vendita di fondo rustico, sottoposto alla condizione del mancato esercizio da parte del mezzadro-colono del diritto di prelazione, in base al disposto dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, la condizione cui è subordinata risolutivamente l'efficacia del preliminare non si verifica con il solo esercizio del diritto di prelazione, ma è anche necessario, da parte del prelazionante, il rispetto dei termini legali di pagamento del prezzo, a meno che dal concreto regolamento di interessi posto in essere dagli stipulanti non emerga che essi hanno inteso ricondurre il definitivo caducarsi del preliminare al solo esercizio del diritto di prelazione (1).*

*In tema di prelazione agraria, la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965, secondo la quale il diritto di prelazione agraria non spetta all'affittuario, al mezzadro, al colono, al compartecipante, rispetto a terreni che in base ai piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, non osta alla applicabilità della disciplina della prelazione agraria all'intero contratto nel caso in cui l'alienante venda ad un prezzo globale il suo intero fondo del quale faccia parte una porzione compresa in zona destinata ad usi turistici, quando, sia per valore che per superficie, la zona agricola sia prevalente sull'altra, in quanto la prevalenza del contratto speciale relativo ai terreni anche urbanisticamente agricoli comporta l'assorbimento, nella prevalente disciplina speciale, del meccanismo giuridico traslativo concernente i terreni non agricoli, con estensione al loro acquisto degli elementi normativi peculiari di quella disciplina (2).*

(Omissis)

FATTO. - Matella Vincenzina e Penati Eliseo, Valentino, Maurizio e Leonardo, premesso di essere rimasti assegnatari, al prezzo di

(19) Sentenza della Corte del 5 luglio 1995, in causa C-46/94, *Voisine*, in *Racc.*, p. 1-1859, in particolare punto 22.

(20) Sentenze della Corte del 29 giugno 1995, in causa C-456/93, *Langguth* (*Racc.*, p. 1-1737, in particolare punto 29), e del 25 febbraio 1981, in causa 56/80, *Weigand* (in *Racc.*, p. 583, in particolare punto 18).

(21) Sentenza della Corte del 28 gennaio 1999, in causa C-303/97, *Sekellerei*, in *Racc.*, p. 1-513, in particolare punto 33; sentenza commentata da GOBBO, *In vino veritas, sed ... caveat emptor! appunti sulla denominazione degli spumanti tra disciplina europea e normative nazionali*, in *Dir. pubb. comparato ed europeo*, 1999, p. 782-785.

(22) Punto 28 della sentenza *Borie Manoux SARL*, cit.



lire 2.530.000.000, dei terreni inclusi nel podere «Moncucco» di Verate, venduti dall'amministrazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di Milano, a mezzo di gara ad offerte, il 13 marzo 1990, e di aver stipulato l'8 maggio successivo il conforme contratto preliminare di compravendita, subordinato dalla venditrice alla rinuncia alla prelazione da parte degli affittuari Moro Giovanni e Andreoni Maria Adele, che in effetti l'avevano poi esercitata il 13 giugno 1990, comunicando di avvalersi della modalità di pagamento a mezzo di mutuo; convenivano in giudizio, innanzi al Tribunale di Milano, nell'aprile 1991, gli affittuari e l'amministrazione venditrice, contestando l'esistenza del diritto di prelazione vantato dai primi, in quanto non coltivatori diretti, e chiedendo altresì l'emissione di una sentenza sostitutiva dell'atto di compravendita e quindi traslativa della proprietà degli immobili loro aggiudicati.

Si costituivano il Moro e la Andreoni, chiedendo il rigetto della domanda, mentre le Istituzioni pubbliche instavano per l'accertamento dei soggetti aventi titolo alla compravendita del complesso immobiliare.

In presieguito di tempo, tuttavia, essendo scaduto il termine previsto dalla legge per il pagamento del prezzo da parte dei conduttori, l'amministrazione suindicata, con delibera del 6 febbraio 1992, revocava la cessione dei beni in loro favore e confermava quali acquirenti definitivi gli originari vincitori della gara, quindi procedendo mediante rogito notarile a stipulare il 19 marzo 1992, il contratto definitivo di vendita con gli stessi.

Il Moro e l'Andreoni, nel luglio 1992, convenivano le parti di questo contratto, dichiarando di esercitare in rapporto ad esso il diritto di riscatto, sostenendo che tale compravendita non costituiva adempimento del contratto preliminare, risoltosi per effetto della prelazione, bensì un nuovo e autonomo contratto, non fatto oggetto di interpello ai fini della prelazione ad essi spettante; e che, comunque, essi non erano decaduti dal diritto di prelazione in precedenza esercitato.

I convenuti, costituitisi in questa seconda causa, contrastavano le domande, di cui chiedevano il rigetto.

Riuniti i procedimenti, il Tribunale, con sentenza del 15 dicembre 1997, rigettava le domande degli affittuari.

Con la sentenza oggi impugnata, emessa il 21 dicembre 1999, la Corte d'appello milanese ha rigettato il gravame dei soccombenti.

Per la cassazione di detta sentenza ricorrono il Moro e la Andreoni, sulla base di due motivi e sollevando eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2 e dell'art. 8, 6° e 7° comma della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Resistono con separati controricorsi i compratori Matella e Penati e l'amministrazione delle II. PP. A.B.

Le parti hanno depositato una memoria.

DIRITTO. - Col primo motivo, denunciando la violazione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, con particolare riguardo ai commi 4°, 6°, 7° e 8° (art. 360, n. 3 e 5 c.p.c.), i ricorrenti riaffermano la tesi, non accolta dalla Corte territoriale, secondo cui il contratto di compravendita per notar Aiello, riguardo al quale è stato esercitato il riscatto, non può essere considerato esecuzione del precedente contratto preliminare, per essersi verificata *ipso jure*, in virtù dell'esercitata prelazione, la risoluzione di quest'ultimo, anche in forza di una specifica clausola dello stesso preliminare. I ricorrenti negano insomma l'automatica reviviscenza del preliminare per effetto del mancato pagamento del prezzo da parte dei prelazionanti, e sostengono che il contratto di vendita stipulato tra l'Ente proprietario e gli originari promissari non è ricollegabile al preliminare caducato, ma è un contratto nuovo, esposto all'azione di riscatto. Criticano la sentenza altresì nella parte in cui, in concreto, ha concluso «che le parti non avrebbero voluto la risoluzione *ipso jure* di detto contratto in caso di esercizio della prelazione e mancato tempestivo pagamento del prezzo».

Tale giudizio, rilevano, non è condivisibile in linea di principio, «non potendo le parti modificare ai danni del prelazionante un regime giuridico imperativo, che, pur in mancanza di tempestivo pagamento da parte del prelazionante, non consente di far rivivere l'originario contratto preliminare, ma richiede la previa risoluzione del contratto originato dalla prelazione». Ma seppure fosse concesso all'autonomia privata di determinare consensualmente gli effetti del mancato pagamento del prezzo, la ricostruzione della volontà delle parti non sarebbe conforme alle disposizioni codicistiche in materia di interpretazione dei contratti. L'art. 5 del preliminare, riguardante l'esercizio della prelazione, esprime infatti la comune intenzione che lo stesso resti definitivamente caducato. La contraria opinione della Corte, che non ha adeguatamente esaminato l'art. 4, in tema di

rinuncia alla prelazione, viola tutte le principali disposizioni in materia di interpretazione, essendo mancata perfino la più elementare delle indagini, quella sul significato letterale delle parole.

E pertanto, sia in virtù di legge, sia in virtù degli artt. 4 e 5 del contratto preliminare, tra i quali la Corte avrebbe fatto «una inammissibile commistione», in conseguenza dell'esercitata prelazione, lo stesso doveva considerarsi risolto, e novo il contratto di vendita tra l'Ente e i Metella e Penati, col conseguente obbligo del venditore di notificare un nuovo preliminare, anche se identico al precedente, e con l'assoggettamento, in caso contrario, al riscatto.

Queste censure sono infondate.

Osserva la Corte di merito, nel rigettare il primo motivo del gravame (col quale gli appellanti tornavano a sostenere che il contratto definitivo di compravendita del 19 marzo 1992 non costituiva adempimento del precedente preliminare, concretando all'opposto una nuova e autonoma manifestazione di volontà, da notificare pertanto agli aventi diritto, e ciò per essere il preliminare irrimediabilmente risolto, in dipendenza della clausola che tale effetto ricollegava all'esercizio della prelazione), che, secondo il consolidato avviso della giurisprudenza di legittimità, il contratto preliminare di vendita di un terreno agricolo stipulato dal concedente con terzi, il quale sia condizionato al mancato esercizio della prelazione da parte dell'affittuario, non resta caducato per il solo fatto che l'affittuario medesimo abbia tempestivamente dichiarato di avvalersi di quel diritto, occorrendo anche il pagamento del prezzo nei modi e termini stabiliti.

Consegue che, in difetto della corresponsione del prezzo, si determina l'automatica reviviscenza del contratto preliminare di vendita, onde la mancanza di detto pagamento produce effetti equiparabili al mancato esercizio della stessa prelazione.

Peraltro, prosegue la sentenza impugnata, stante la necessità di un concreto riscontro dell'effettiva intenzione dei contraenti circa l'individuazione dell'evento risolutivo del rapporto, se cioè posto nella mera manifestazione di volontà del terzo di avvalersi della prelazione, ovvero nel perfezionarsi del trasferimento del bene in suo favore dietro pagamento del prezzo, nella specie ricorre in maniera univoca la seconda di queste due ipotesi.

Difatti il contratto preliminare dell'8 maggio 1990 precisava che, mentre esso era senz'altro vincolante per la parte acquirente, per la parte venditrice era subordinato invece alla detta prelazione, nel qual caso il contratto preparatorio medesimo avrebbe dovuto ritenersi risolto *de jure*.

Alla stregua di tali dati storici, conclude la sentenza impugnata, «non sembra per vero refutabile che l'amministrazione venditrice avesse inteso conformarsi (...) al peculiare schema legale dettato per la vendita, recependone cioè in tutto gli elementi costitutivi tipici: e dunque mutuando altresì, di conseguenza, la caratteristica e vincolante configurazione del diritto di prelazione come esercitantesi non solo a mezzo di una dichiarazione, bensì con la complementare ed indefettibile corresponsione del prezzo».

La decisione sul punto, logicamente corretta e giuridicamente esatta, va confermata, con le precisazioni che seguono.

I ricorrenti ripropongono la questione della sorte del contratto preliminare di compravendita stipulato tra il concedente e il terzo, da trasmettere al coltivatore insieme all'interpello, ai sensi dell'art. 8, 4° comma della legge n. 590 del 1965, come disposto dall'art. 8 della legge n. 817 del 1971, nel caso che quest'ultimo, dopo aver esercitato la prelazione, ometta di corrispondere il prezzo nel termine di tre mesi, prorogabile per non più di un anno se vi sia richiesta di mutuo (art. 8, 6° e 7° comma legge cit.).

Una prima soluzione consiste nel ritenere che, sul piano normativo, la condizione cui è subordinata l'efficacia del contratto preliminare non sia verificata dal solo esercizio del diritto di prelazione, ma anche dal rispetto, da parte del coltivatore, dei termini legali di pagamento del prezzo; salva la facoltà delle parti del contratto preliminare di regolare i loro interessi in modo che la sua efficacia venga meno già per effetto del solo esercizio del diritto di prelazione.

La seconda soluzione consiste nel ritenere che la *condicio juris*, il cui verificarsi determina l'inefficacia del contratto preliminare, sia rappresentata già dal solo esercizio del diritto di prelazione.

È preferibile, ad avviso del Collegio, la prima soluzione.

Ed invero, posto che il diritto di prelazione di cui all'art. 8 cit. e l'onere del conduttore di esercitarlo presuppongono che il proprietario del fondo abbia concluso con un terzo, a date condizioni, un contratto idoneo a realizzare l'interesse di quello all'acquisizione della proprietà del bene, appare conforme alla disciplina dell'esercizio della prelazione e agli scopi perseguiti dalla legge che il diritto del terzo all'acquisto del bene (consacrato nel preliminare) ceda solo in

presenza dell'avvenuto acquisto dello stesso da parte del conduttore.

L'attuazione dell'interesse del terzo è sottoposta, in altri termini, alla condizione che il conduttore non si avvalga del diritto di sostituirsi al terzo nell'acquisto, ma se, nella ponderazione operata dal legislatore, gli interessi dei terzi estranei al rapporto agrario sono posposti a quello del conduttore, risponde a logica che in tanto il diritto del terzo si realizzi, in base al contratto, se ed in quanto, nel caso concreto, l'interesse del conduttore non si manifesti (per il mancato esercizio della prelazione) o non trovi esso attuazione (per il mancato pagamento in termini del prezzo).

La disciplina dei modi di esercizio della prelazione, come strutturata dal legislatore, non contraddice questa impostazione, nel senso che si rivela suscettibile di una conforme interpretazione.

Il comma 8° dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965 («in tutti i casi nei quali il pagamento del prezzo è differito, il trasferimento della proprietà è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento stesso entro il termine stabilito») può essere interpretato, ed è stato interpretato, nel senso che l'effetto prodotto dall'esercizio del diritto di prelazione è risolto nel caso che non segua il tempestivo pagamento del prezzo; donde l'equiparabilità di questa fattispecie a quella del mancato esercizio del diritto, in rapporto all'interesse del terzo all'acquisto del bene.

Una volta stabilita tale equiparazione sul piano normativo, acquista il suo autentico significato la «clausola per l'eventualità della prelazione» menzionata nel 4° comma dell'art. 8 cit.

In astratto il terzo, che ha interesse all'acquisto, può essere indifferente rispetto al tempo della sua attuazione e quindi disposto ad attendere il decorso dei termini che la legge accorda al conduttore per il pagamento del prezzo; ma tuttavia, in casi particolari, il terzo, come il proprietario, possono aver interesse a considerarsi sciolti dal contratto tra loro intervenuto già per il solo fatto che il conduttore abbia esercitato il diritto di prelazione, divenendo così il terzo estraneo al rapporto sorto tra conduttore e proprietario per effetto dell'esercizio di quel diritto.

La «clausola per l'eventualità della prelazione» assolve dunque alla funzione di adeguare ai concreti interessi delle parti del contratto preliminare la disciplina degli effetti dell'esercizio del diritto di prelazione, e dunque può restringere al solo esercizio di quel diritto la comprensività della fattispecie condizionante degli effetti preliminari.

Prima ancora che alla disciplina legale, occorre perciò far capo al concreto regolamento di interessi posto in essere tra le parti stipulanti del contratto preliminare, le quali, come si è visto, potrebbero aver previsto una disciplina parzialmente difforme, concordando il definitivo caducarsi del preliminare come effetto del solo esercizio del diritto di prelazione.

Questa ricostruzione teorica dell'istituto, enunciata, tra le altre, nei termini dianzi esposti, da Cass. 8 febbraio 1991, n. 1335, merita piena adesione, perché si inserisce in un cospicuo, assolutamente maggioritario, se non dominante, indirizzo della giurisprudenza di questa Corte Suprema, anteriore e successivo (nello stesso senso, più o meno esplicitamente e con varie sfumature, Cass. 6 settembre 1999, n. 9401; 19 agosto 1995, n. 8939; 7 agosto 1995, n. 8656; 4 giugno 1991, n. 6304; 21 novembre 1990, n. 11236; 10 maggio 1982, n. 2886; 11 febbraio 1981, n. 848; 21 gennaio 1980, n. 465; 13 novembre 1979, n. 5899; sulla necessità di un concreto riscontro della volontà effettiva dei contraenti circa l'individuazione dell'evento risolutivo del rapporto, Cass. 2 novembre 1992, n. 11858; per la tesi poi che il preliminare col terzo riprenda vigore perfino quando sia dichiarato nullo il trasferimento del fondo in favore del titolare del diritto di prelazione, v. Cass. 7 maggio 1992, n. 5443).

La contraria opinione propugnata dai ricorrenti (che cioè per legge l'efficacia del preliminare tra il concedente e il terzo sia subordinata solo all'esercizio della prelazione da parte dell'avente diritto e non anche al successivo pagamento del prezzo, con la conseguenza che, una volta esercitato il diritto, il preliminare rimane privo di effetto fin dall'origine, indipendentemente dal pagamento del prezzo da parte del prelezionante nel termine di legge) si riallaccia a quella corrente in giurisprudenza prima del prevalere della teoria del pagamento del prezzo in termini di condizione e configura il mancato pagamento del prezzo come un inadempimento, che esporrebbe il coltivatore all'azione di adempimento o di risoluzione da parte del concedente il quale, ormai definitivamente sciolto da ogni vincolo col terzo, dal contratto formatosi per effetto dell'accettazione della proposta non volesse recedere.

Trattasi di un indirizzo che, oltre a trovare ormai assai scarsi addentellati in giurisprudenza (tra le più recenti, lo accolgono Cass. 23 ottobre 1995, n. 11001 e 24 luglio 1987, n. 6451), si espone a una seria obiezione.

Poiché esso tiene per fermo che, se lasci trascorrere inutilmente il termine per il pagamento del prezzo, «colui che esercita la prelazione ne decade» (Cass. 21 dicembre 1971, n. 3722, in mot.), dovrebbero spiegare i ricorrenti, per adattarlo al caso in esame, come potrebbe il coltivatore, inadempiente all'obbligo di pagare il prezzo e quindi decaduto dalla prelazione, esperire poi con successo l'azione di riscatto, che presuppone la persistente titolarità di quel diritto e la sua lesione per effetto della condotta del proprietario del fondo, che invece sarebbe immune da ogni addebito, avendo per parte sua, con la *denuntiatione*, adempiuto agli obblighi di legge.

Nemmeno ha ragion d'essere la preoccupazione pratica che pur sembra ispirare la teoria qui combattuta, ossia che il terzo possa rimanere vincolato al preliminare, in uno stato d'incertezza, per un tempo troppo lungo, che può arrivare fino a quindici mesi, dal momento che, come si è già detto, egli, se vuole, può premunirsi contro questa evenienza, concordando con l'altra parte che sia sufficiente il solo esercizio della prelazione per porre definitivamente nel nulla il preliminare.

Si può quindi concludere, secondo l'opinione largamente preferibile e condivisa, che l'esercizio della prelazione consta di due distinti adempimenti: la dichiarazione di far valere il diritto, in risposta alla *denuntiatione*, e quindi di accettare la proposta di alienazione, e il versamento del prezzo di acquisto entro il termine legale.

E pertanto, perché il contratto preliminare cessi definitivamente di vincolare le parti, non basta che il titolare della prelazione abbia dichiarato di volersene avvalere, ma occorre altresì che egli abbia pagato tempestivamente il prezzo.

Che poi il fenomeno conseguente all'omesso pagamento del prezzo debba descriversi in termini di «reviviscenza» (come testualmente recitano Cass. 4 giugno 1991, n. 6304; 10 maggio 1982, n. 2886; 11 febbraio 1981, n. 848; 7 giugno 1978, n. 2870) o di non mai perduta efficacia del preliminare è questione di poco conto, giacché l'indubbia realtà è una sola: non essendovi ormai più alcun motivo per sacrificare l'interesse del terzo a quello del coltivatore, il contratto preliminare dev'essere eseguito a beneficio dell'originario promissario, vale a dire dello stesso terzo.

E venendo adesso al concreto regolamento di interessi adottato dalle parti del contratto preliminare, rileva il Collegio che, secondo l'incensurabile apprezzamento del giudice di merito, la «clausola per l'eventualità della prelazione» racchiusa nell'art. 5 e riprodotta nel ricorso («nel caso che i predetti intendano far valere il loro diritto il presente preliminare di compravendita deve ritenersi risolto *de jure*») va letta nel senso che sia stata dedotta in condizione non la sola manifestazione della volontà di valersi della prelazione ma anche la successiva condotta consistente nel puntuale pagamento del prezzo dell'acquisto; e dunque, in sostanza, nel senso che sia stata in essa, in tutto, recepita la disciplina legale del rapporto tra l'efficacia del preliminare di vendita concluso col terzo e l'esercizio della prelazione da parte del coltivatore, come sopra delineato.

Questa interpretazione, cui i ricorrenti si sforzano di contrapporre una conforme al loro interesse, facendo principalmente leva sul precedente art. 4 che, riguardando la ben diversa ipotesi della rinuncia alla prelazione da parte degli aventi diritto, non ha alcuna attinenza con la materia controversa ed è stato giustamente trascurato dal giudice di merito, appare rispettosa tanto della lettera quanto dello spirito della convenzione e non presta il fianco a censure di illogicità o inadeguatezza di motivazione.

Basti riflettere che, se il proprietario e il terzo avessero preferito sciogliersi dal contratto preliminare tra di loro intervenuto per effetto della sola formale dichiarazione di acquisto in risposta alla *denuntiatione*, avrebbero dovuto pattuirlo espressamente, attesa, in tal caso, la sensibile deviazione dalla disciplina legislativa dell'istituto.

La conclusione è dunque che, contrariamente a quanto assumono i ricorrenti, il contratto preliminare tra le Istituzioni di beneficenza e i Metalla e Penati, per effetto del mancato pagamento del prezzo dopo l'esercizio della prelazione, continuò a vincolare le parti originarie e bene ad esso fu dato adempimento col contratto definitivo del 19 marzo 1992, il quale pertanto, non avendo, rispetto al preliminare, alcun carattere di autonomia e di novità, non è esposto all'azione di riscatto.

Col secondo mezzo, denunciando la violazione dell'art. 8, 2°, 4° e 5° comma della l. 26 maggio 1965, n. 590, in rel. agli artt. 2721 e 2729 c.c. (art. 360, n. 3 e 5 c.p.c.), i ricorrenti riaffermano l'inidoneità del contratto preliminare loro notificato a far decorrere il termine per l'esercizio della prelazione e per il pagamento del prezzo, dal momento che il preliminare, pur qualificando tutti i terreni promessi in vendita come agricoli, in realtà comprendeva, come il Moro e la

Andreoni appresero però solo dopo l'esercizio della prelazione, sia terreni agricoli, soggetti a prelazione, sia terreni a destinazione industriale, esclusi dalla prelazione, offerti in vendita a un prezzo globale, senza cioè distinguere il prezzo riferito all'una o all'altra categoria di beni; e criticano gli argomenti coi quali la Corte, facendo leva su presunzioni né gravi né precise né concordanti e su una sanatoria che assai poco si concilia col formalismo cui s'ispira l'intera materia della prelazione, è pervenuta alla soluzione opposta.

Anche questo motivo è infondato.

La Corte ha rigettato il secondo motivo del gravame (col quale gli appellanti si dovevano della unicità del prezzo indicato nella proposta di alienazione loro notificata, sebbene, come appreso in un secondo tempo, questa comprendesse anche terreni non agricoli) col rilievo che la pretesa, tardiva conoscenza della destinazione non agricola di una parte dei beni «è smentita dal fatto che gli affittuari, come tali già di certo a luce delle precise caratteristiche del complesso immobiliare posseduto per la coltivazione (...) fin dall'11 novembre 1980, avevano comunque dichiarato, partecipando anch'essi alla gara (...), di essere a conoscenza dell'avviso pubblico (...), in cui era riportata con precisione la distinzione delle due componenti in argomento, quanto a dire il terreno agricolo, esteso per circa are 191.50, e quello in "zona 02, industriale di espansione", per l'esigua quota di circa are 4.60».

Per giunta, prosegue la sentenza, «l'incondizionata adesione manifestata dai coltivatori alla proposta di alienazione (...), ancorché ben consapevole della possibile non completa conformità della proposta medesima alla previsione normativa, era valsa a sanarne appunto ogni eventuale irregolarità, determinando comunque il concreto esercizio della prelazione (...); e tuttavia, conclude, «secondo un avviso del giudice di legittimità (...) la prevalenza del contratto speciale relativo ai terreni agricoli attrae nella relativa disciplina quello dei terreni aventi diversa destinazione».

Di questi argomenti, bisogna convenire che il primo e il secondo non appaiono pertinenti o comunque decisivi.

Invero la perfetta conoscenza delle caratteristiche e della composizione del fondo, in punto di fatto, e incensurabilmente, accertata dalla Corte di merito e dunque non più contestabile, non esclude affatto, in linea di principio, che potesse, in concreto, sussistere per i coltivatori la pratica impossibilità di discernere, nell'unico prezzo globale indicato per l'intero compendio, quello riferibile ai terreni agricoli e quello riferibile invece ai terreni aventi una diversa destinazione.

Nessuna sanatoria potrebbe altresì configurarsi per effetto dell'incondizionata adesione alla proposta, poiché la sanatoria è possibile, secondo la giurisprudenza di legittimità, soltanto quando non si accompagni al rispetto delle prescritte formalità (la trasmissione del preliminare di compravendita assieme alla lettera raccomandata contenente l'interpello, imposta nell'esclusivo interesse del coltivatore) una proposta di alienazione che sia tuttavia completa in ogni suo elemento essenziale (Cass. 21 marzo 1995, n. 3241; 2 marzo 1994, n. 2039); e non si potrebbe certo dire completa una proposta di alienazione la quale, pur eseguita nelle forme di legge, mancasse dell'indicazione del prezzo concernente le singole categorie di beni.

Decisivo è, all'opposto, il terzo argomento, appena accennato dal giudice di appello e meritevole perciò di qualche precisazione.

È circostanza pacifica in fatto che la superficie del fondo destinata a scopi non agricoli era, rispetto all'altra categoria di beni, talmente esigua da apparire insignificante o trascurabile (are 191.50 di terreno agricolo e are 4.60 di terreno a destinazione industriale, secondo la sentenza; ma, senza contrasto da parte dei ricorrenti, i resistenti Metalla e Penati precisano nel controncorso che, in realtà, l'area ricadente in zona industriale, di soli mq. 460, doveva rapportarsi a una superficie complessivamente affittata di mq. 658.006, pari ad ettari 65.80.06).

Per il secondo comma dell'art. 8 più volte citato, «la prelazione non è consentita (...) quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non ancora approvati, siano destinati ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica».

Orbene, se il divieto di legge sta a significare soltanto che il coltivatore non potrebbe pretendere di acquistare, a preferenza di altri, anche le quote non agricole del fondo, liberamente pertanto alienabili dal proprietario a chicchessia; per altro verso, non potendo impedirsi al concedente, per non comprimere oltre misura il suo diritto di proprietà, di vendere, quando ne ravvisi la convenienza, l'intero fondo per un prezzo globale, è inevitabile ritenere, in tale ipotesi, che il meccanismo della prelazione si estenda, con le sue regole, oneri eclusioni, anche alla porzione compresa in zona destinata ad usi edilizi, specialmente, è il caso di aggiungere, quando, sia per valore sia per superficie, la zona agri-

cola sia prevalente sull'altra.

E pertanto l'attrazione, nell'orbita della disciplina del diritto di prelazione, anche della quota destinata ad uso industriale averne nel caso esaminato per automatico effetto di legge, come pure è stato ritenuto possibile in una precedente occasione da questa Corte Suprema, quando ha statuito che la prevalenza dell'economia del contratto speciale relativo ai terreni anche urbanisticamente agricoli comporta, in forza del principio «*utile per inutile non vitiatur*» che permea il regime dell'invalidità dei contratti (per es., artt. 1419, 1420, 1424 c.c.), l'assorbimento, nella prevalente disciplina speciale, del meccanismo giuridico traslativo concernente i terreni non agricoli, con estensione al loro acquisto degli elementi normativi peculiari di quella disciplina (Cass. 22 maggio 1982, n. 3140, cit. nella sentenza impugnata).

Concludendo sul punto, validamente la *denuntiatio* fu fatta per l'intero fondo affittato, per un prezzo globale e indistinto, e altrettanto validamente i coltivatori la accettarono senza riserve, per cui erano tenuti a pagare, a pena di decadenza, nel termine legale, quell'intero prezzo pattuito dal proponente con il terzo.

I ricorrenti ripropongono infine l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2 e dell'art. 8, 6° e 7° comma della legge n. 590 del 1965, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 44 e 47 della Costituzione, ritenuta manifestamente infondata dalla Corte distrettuale.

Nella fase di merito, come rileva la Corte d'appello, venne dedotta «una violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, insita (...) nell'essere stato dalla legge n. 2 del 1979 stabilito che il termine di tre mesi per il versamento del prezzo da parte del retraente decorre, in caso di contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza accertativa del diritto di riscatto medesimo, così determinandosi una disparità di trattamento rispetto al caso in cui sia stato esercitato, secondo le ordinarie modalità, il diritto di prelazione». Ma detta eccezione, «già valutata come manifestamente infondata dal Supremo collegio (...)», venne «dalla difesa connessa alla circostanza di una domanda trascritta, tale da rendere impossibile il reperimento dei mezzi finanziari necessari; una situazione che per contro (...) è stata in ultimo riconosciuta non essere mai sussistita, onde il presupposto medesimo dell'argomentazione viene in correlazione a cadere».

Nella presente fase, dopo aver richiamato il profilo della mancata concessione del mutuo, asseritamente dovuta alla pendenza del giudizio instaurato dai Metalla e Penati prima della scadenza del termine per il pagamento del prezzo, così esponendosi alla stessa, decisiva obiezione della Corte d'appello, i ricorrenti spiegano «che l'instaurazione, da parte dei promissari acquirenti, del giudizio volto ad accertare l'insussistenza del diritto di prelazione costituisce una contestazione identica a quella che si verifica nel giudizio di riscatto allorché il riscattato si oppone alla pretesa del coltivatore». Non sarebbe pertanto corretto ritenere «che solo in quest'ultimo caso il termine di pagamento decorra dal passaggio in giudicato della sentenza che accerta il diritto» e che invece «nell'altro caso il titolare del diritto di prelazione sia tenuto senz'altro a provvedere all'immediato pagamento sotto pena di decadenza»; perché ciò equivarrebbe «a disciplinare in modo diametralmente opposto fattispecie assolutamente identiche (soggetto che esercita la prelazione e soggetto che riscatta il fondo venduto in violazione del diritto di prelazione)».

Questo Collegio non può che confermare la manifesta infondatezza dell'eccezione, anche sotto quest'ultimo profilo.

L'articolo unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2, dopo aver disposto, al primo comma, che «la disciplina relativa al versamento del prezzo di acquisto, prevista dal sesto e dal settimo comma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, modificato dalla l. 14 agosto 1971, n. 817, si intende riferita anche ai casi di cui al quinto comma dello stesso articolo», al secondo comma chiarisce che «i termini decorrono dalla comunicazione scritta dell'adesione del terzo acquirente, o di successivo avente causa, alla dichiarazione di riscatto, oppure, ove sorga contestazione, dal passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto», concludendo, al terzo comma, che «la presente legge costituisce interpretazione autentica della legge 26 maggio 1965, n. 590».

Orbene, i ricorrenti si dolgono non già di una pretesa disparità di trattamento, quanto ai termini di versamento del prezzo, tra il soggetto che esercita la prelazione e il soggetto che esercita il riscatto (peraltro esclusa da Cass. 3 aprile 1980, n. 2207; 13 novembre 1979, n. 5900; 18 settembre 1979, n. 4804), ma di ben altro: che cioè il prolungamento del termine fino al passaggio in giudicato della sentenza che riconosce il diritto controverso non spetti al coltivatore nell'ipotesi che il terzo promissario acquirente del contratto preliminare stipulato col proprietario concedente

(come, nella specie, i Metalla e Penati), prevenendo la domanda di riscatto, assuma l'iniziativa di convenire in giudizio il prelazionante, per far dichiarare inesistente il diritto di prelazione e quindi ancora ad esso dovuta, nonostante la prelazione, in forza del preliminare, la vendita del fondo.

Tuttavia, nonostante qualche apparenza, le due situazioni messe a raffronto (quella del riscattante che incontra l'ingiusta opposizione del riscattato e quella del prelazionante convenuto dal terzo promissario acquirente per far affermare, prima della vendita definitiva, l'inesistenza del diritto di prelazione) non sono affatto equiparabili.

Invero, nel primo caso, il coltivatore, se vittorioso, dovrà pagare il prezzo al terzo riscattato, ed è quindi giusto che allo stesso riscattato sia imposto di attendere, per ottenere il pagamento, che la sua opposizione sia definitivamente rigettata, sopporti cioè egli stesso l'onere di un rinvio cui ha dato causa, offrendo l'occasione del trattamento preferenziale accordato al coltivatore.

Qualora invece sia il terzo promissario acquirente a promuovere il giudizio per contestare *ex ante* il diritto di prelazione e quindi a convenire l'autore dell'esercitata prelazione, non si vede perché il proprietario concedente, colui cioè che ha fatto la *denuntiatio* e che in linea di principio è indifferente alla persona del compratore, dovrebbe attendere, per ottenere il pagamento dal prelazionante, la definizione di un giudizio da lui non promosso, ma anzi subito.

E nella specie i prelazionanti avrebbero dovuto pagare il prezzo non già agli attori Metella e Penati, ma bensì alle Istituzioni di beneficenza, concedenti e promittenti venditrici, che non dovevano dunque soggiacere ad alcun rinvio, tanto più che, convenute anch'esse in giudizio, si limitarono a rimettersi al giudice per la designazione dell'avente diritto alla vendita.

Le disposizioni in base alle quali i coltivatori sono decaduti dall'esercitato diritto di prelazione, per il mancato pagamento del prezzo, sfuggono quindi a ogni sospetto di incostituzionalità, essendo in potere del legislatore emanare discipline differenziate per situazioni obiettivamente diverse, seppure nei limiti del rispetto della ragionevolezza e degli altri principi costituzionali, che nella specie non risultano violati.

Soccorrono giusti motivi di compensazione delle spese del giudizio di cassazione. (*Omissis*)

#### (1-2) L'EQUILIBRIO DEGLI INTERESSI IN GIOCO NELLA PRELAZIONE AGRARIA.

La Corte di cassazione, con la sentenza in epigrafe, affronta due problematiche particolarmente rilevanti in materia di prelazione agraria, così come disciplinata dalla l. 26 maggio 1965, n. 590: l'individuazione dell'evento comportante la perdita degli effetti del contratto preliminare di vendita stipulato tra il proprietario-venditore del fondo ed il terzo, e l'interpretazione dell'art. 8, 2° comma della legge stessa, in presenza di una vendita a prezzo globale di un fondo del quale fanno parte anche porzioni ad uso turistico.

Il caso oggetto di attenzione da parte della Suprema Corte nasce a seguito della assegnazione di determinati terreni, da parte dell'amministrazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di Milano, a mezzo di gara ad offerte, a terzi acquirenti, seguita dalla stipulazione di un preliminare di vendita, subordinato dalla venditrice alla rinuncia all'esercizio del diritto di prelazione da parte degli affittuari del fondo. Con comunicazione pervenuta alla ven-

ditrice, questi ultimi esercitavano il diritto di prelazione ad essi spettante, precisando che si sarebbero avvalsi della modalità di pagamento a mezzo di mutuo, prevista dall'art. 8, 7° comma. Nell'aprile del 1991 aveva inizio l'*iter* processuale con l'apertura del procedimento di primo grado, promosso dai terzi assegnatari che contestavano la qualifica di coltivatore diretto in capo agli affittuari. Intanto il termine annuale per il pagamento del prezzo (previsto dal citato art. 8, 7° comma) scadeva, in assenza del tempestivo versamento della somma dovuta. L'amministrazione, dunque, confermava quali definitivi acquirenti dei terreni in questione, i terzi assegnatari, originari vincitori della gara; seguiva, quindi, la stipulazione del contratto definitivo di vendita. Nel luglio del 1992, gli affittuari convenivano in giudizio le parti di tale contratto, sostenendo la tesi poi oggetto di interpretazione della Corte di cassazione: il contratto preliminare, a loro giudizio, era risolto *ipso iure* per effetto dell'esercizio del diritto di prelazione. Di conseguenza, il contratto definitivo non poteva considerarsi adempimento del preliminare, ormai risolto, ma un nuovo contratto; quest'ultimo non era stato oggetto di interpello, comportando, dunque, il diritto degli affittuari ad esercitare il riscatto. Il Tribunale rigettava le domande degli affittuari, soccombenti, poi, anche in secondo grado.

La tesi sostenuta dai ricorrenti individua nella disciplina di riferimento la necessità di previa risoluzione del preliminare, a seguito dell'esercizio del diritto di prelazione, non consentendo, la stessa, l'automatica reviviscenza del contratto in mancanza di tempestivo pagamento del prezzo. L'autonomia privata, in questa materia, è fortemente limitata, non potendosi ammettere una deroga pattizia ai danni del prelazionante; le parti, cioè, in base a tale ipotesi interpretativa, non possono determinare consensualmente gli effetti del mancato pagamento del prezzo.

La disciplina in questione, nonostante imponga l'obbligo di versamento del prezzo a seguito dell'avvenuto esercizio del diritto di prelazione, non chiarisce, poi, le conseguenze di un eventuale mancato pagamento, rimettendo all'interprete l'individuazione degli effetti sia sul preliminare di vendita stipulato con il terzo, che sul contratto concluso tra coltivatore e proprietario.

Appare subito necessario individuare la valutazione degli interessi prescelta dal legislatore, onde tracciare i confini dell'autonomia privata all'interno di un sistema che ricerca un equilibrio tra la tutela dell'interesse del prelazionante (miglioramento delle strutture produttive dell'agricoltura e tutela del lavoro) e del proprietario (diritto di proprietà come tutelato dall'art. 42 Cost.).

La legge n. 590 del 1965, rientrando nel filone normativo sullo sviluppo della proprietà coltivatrice, è espressione di un nuovo modo di coniugare la proprietà e l'iniziativa economica, in vista di una riduzione al minimo delle «... posizioni di diritto che siano senza fondamento di attività e di effettività» (1). In particolare, si individua la *ratio* della normativa nella esigenza della tutela del lavoro e di miglioramento dell'impresa agricola, valori aventi entrambi rilevanza costituzionale (basti pensare agli artt. 35, 1° comma, 44, 1° comma e 47, 2° comma Cost.), attraverso l'unione di titolarità e gestione dei terreni nella stessa persona (2).

(1) CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, 272.

(2) COMPORTI, *Profili generali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 149; TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, 1996, 178; MANFREDI, *La prelazione agraria*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1990, II, 113; DE SIMONE, *Riflessioni a margine di studi sulla denuntiatio nella prelazione agraria*, in questa *Riv.*, 1999, 69; CALABRESE, *La prelazione agraria*, Padova, 1999. Per la giurisprudenza si rimanda a Cass. 27 marzo 1995, n. 3598, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 31.

Viene da alcuni evidenziato il ruolo svolto dalla giurisprudenza, preoccupata spesso della ricerca della certezza del diritto, nell'individuazione della *ratio legis*; in particolare, si attribuisce rilievo ai caratteri della stabilità e della continuità dell'impresa insediata (CAPIZZANO, CALABRESE, PERFETTI, *La prelazione e il riscatto agrari*, Padova, 1993). Non mancano interpretazioni difformi, individuanti la *ratio* della disciplina in questione nell'attribuzione di un privilegio accordato al coltivatore, sulla proprietà: CASU, *Il punto sulla prelazione agraria*, in *Riv. not.*, 1999, I, 803.

In una lettura sistematica della disciplina si rileva, poi, una «prospettiva unitaria (...) espressione di un equilibrio tra opposti interessi» (3); il riferimento è all'art. 8, 1° e 2° comma, ove si prevede il contenuto del diritto di prelazione e le ipotesi di esclusione dello stesso.

Una attenta riflessione (4) chiarisce i contorni della tutela accordata all'imprenditore-lavoratore, evidenziando come quest'ultima sia solo la finalità immediata della legge, avente, invece, quale obiettivo mediato la tutela del lavoro del coltivatore «effettivo e diretto»; ci si riferisce, cioè, ad un reale esercizio di impresa, e non solo alla mera situazione di fatto del possesso in sé e per sé, non corrispondendo tale realtà alle ragioni legislative che attribuiscono un *favor* al coltivatore.

A seguito di tali precisazioni è possibile, ora, analizzare le tesi esposte dalle parti nel giudizio di legittimità. La tutela accordata al coltivatore del fondo viene circoscritta alla verifica degli elementi individuati dalla legge che giustificano il diritto di quest'ultimo ad essere preferito, a parità di condizioni, nella proposta di vendita dei suoli. Il diritto del proprietario, cioè, viene limitato proprio in virtù del privilegio accordato al lavoro, effettivo e diretto e nel rispetto della tutela accordata allo sviluppo dell'attività agricola. Appare, pertanto, necessario individuare gli esatti confini entro i quali la legge riconosce al coltivatore un privilegio.

In riferimento alle sorti del preliminare di vendita stipulato con il terzo, si individua una minoritaria corrente giurisprudenziale che, affermata la subordinazione di tale contratto alla condizione che il coltivatore si avvalga del diritto di prelazione, ritiene verificata tale condizione in presenza della mera dichiarazione del titolare del diritto, con la conseguente perdita degli effetti del preliminare fin dall'origine (5).

La Suprema Corte, con la pronuncia in esame, nega validità alla tesi affermata dai ricorrenti, in quanto collegata all'interpretazione giurisprudenziale che considera il mancato pagamento del prezzo quale inadempimento che espone il coltivatore all'azione di inadempimento o di risoluzione. Attraverso la dichiarazione di avvalersi del diritto, infatti, il coltivatore esprime il proprio parere adesivo, con la conseguente conclusione del contratto con il proprietario-venditore. Il pagamento del prezzo, quindi, atterrebbe al momento esecutivo della fattispecie e non a quello perfezionativo (6).

La tesi preferita dalla Cassazione riposa, invece, sulla individuazione del pagamento del prezzo quale condizione cui è subordinata l'efficacia del contratto preliminare (7), fatta salva, comunque, la volontà delle parti del preliminare di vendita di regolare i propri interessi in modo che l'efficacia venga meno già con l'esercizio del diritto di prelazione. Si legge nelle motivazioni addotte dalla Corte che intanto gli interessi del terzo sono posti in un piano gerarchicamente inferiore rispetto a quelli del coltivatore, in quanto questi stessi trovino concreta attuazione. Particolare rilievo assume, nell'interpretazione effettuata dalla Corte, la clausola per l'eventualità della prelazione, così come disciplinata dall'art. 8, 4° comma. Questa clausola, infatti, assolve la funzione di «... adeguare ai concreti interessi delle parti... la disciplina degli effetti dell'esercizio del diritto di prelazione», di modo che l'interprete, prima ancora che alla legge, dovrà rivolgere l'analisi interpretativa sul concreto regolamento di interessi posto in essere dalle parti. L'autonomia negoziale, infatti, non resta estranea alla disciplina della prelazione agraria, nonostante risenta di evidenti limitazioni (8). La giurisprudenza non è contraria a riconoscere la libertà delle parti nell'individuazione dell'evento risolutivo del rapporto (il mero esercizio del diritto di prelazione, attraverso la dichiarazione, oppure l'effettivo pagamento del prezzo) (9). Un significativo precedente di legittimità (10) impone all'interprete di risolvere l'individuazione dell'evento risolutivo del rapporto, «... non in astratto, con il solo riferimento allo schema contemplato dalla legge per l'esercizio del diritto», ma nel concreto regolamento di interessi posto in essere dalle parti. In dottrina si individua la possibilità di attribuzione di un differente contenuto alla clausola per l'eventualità della prelazione, nel riconoscimento dato al principio di autonomia contrattuale (11).

L'equilibrio degli interessi in gioco non è un dato già normativamente fissato, ben potendo essere oggetto di autonoma valutazione delle parti contraenti il preliminare di vendita; qualora, infatti, il proprietario ed il terzo riconducano l'inefficacia del contratto al mero esercizio del diritto di prelazione, il coltivatore potrà godere di una situazione di maggior favore, rispetto a quella già accordatagli dalla legge.

La Suprema Corte, a seguito dell'indagine interpretativa sul preliminare di vendita concluso tra amministrazione e

(3) CASAROTTO, *Profili attuali della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, I, 118.

(4) CARROZZA, *Introduzione allo studio della prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 53 e Id., *La prelazione agraria: tipi, fondamento e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, I, 707.

(5) Cass. 18 agosto 1986, n. 5080, in *Giur. agr. it. (M)*, 1987, 312; Cass. 24 luglio 1987, n. 6451, ivi, 1988, 630. In dottrina si rimanda a TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990.

(6) Tra i precedenti più significativi, Cass. 6 novembre 1975, n. 3753, in *Foro it.*, 1976, I, 1816 e Cass. 23 ottobre 1995, n. 11001, in questa *Riv.*, 1996, 313. A sostegno di tale tesi si rimanda a OGILIO, *Condizione sospensiva e pagamento del prezzo nella prelazione agraria (Art. 8, comma 8° legge n. 590/1965)*, in *Giur. agr. it.*, 1979, 14.

(7) La giurisprudenza, a seguito della nota sentenza del 1977 resa a sezioni unite (Cass. Sez. Un., 9 maggio 1977, n. 1767, in *Giur. agr. it.*, 1977, 600) ritiene ormai quasi costantemente che la condizione cui è subordinato il contratto concluso con l'accettazione del coltivatore, avvalso del diritto di prelazione, incide direttamente sull'efficacia del contratto, così che il mancato avverarsi della condizione «travolge automaticamente» il contratto, senza necessità di domanda risolutoria, restituendo, quindi, al proprietario la piena disponibilità sul suo bene. Da ciò discende la conseguente «reviviscenza» del contratto stipulato con il terzo (Cass. 21 gennaio 1980, n. 465, in *Giur. agr. it.*, 1980, 672; Cass. 10 maggio 1982, n. 2886, in *Rep. Foro it.*, 1982, voce *Agricoltura*, n. 233, 63; Cass. 13 novembre 1979, n. 5899, in *Giur. agr. it.*, 1980, 494; Trib. Parma 30 giugno 1994, in questa *Riv.*, 1996, 265).

(8) In dottrina si sottolinea che la prelazione «... evita ogni impronta anticongratuale ed antiliberista, giacché il vincolo al diritto dominicale interviene solo in un momento in cui la proprietà si presenta immancabil-

mente allo stato formale, quando ormai è cessato ogni interesse del titolare al godimento del bene...» (COSTATO, a cura di, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1997, 366). Viene, inoltre, evidenziato che, nonostante l'istituto della prelazione agraria costituisca una deroga al principio di autonomia contrattuale, quest'ultimo non può essere completamente sostituito; all'opposto, è necessario sottoporre l'istituto in questione ad un rigoroso vaglio interpretativo (GERI, *Prelazione agraria e autonomia contrattuale*, nota a Trib. Verona 29 dicembre 1982, in *Giur. agr. it.*, 1983, 239). Altri riconosce la idoneità del principio di autonomia contrattuale a conformarsi all'interno dei confini del diritto agrario, rimanendo in esso presente (COSTATO, *Diritto agrario e normativa di protezione*, in questa *Riv.*, 2002, 541). Si segnala il timore, espresso da parte della dottrina, che un ricorso eccessivo da parte del legislatore, allo strumento della prelazione agraria, possa portare ad una compressione del principio di autonomia contrattuale, sfociante nell'emersione della prevalenza accordata ad interessi settari (DANZA, *La prelazione agraria nella disciplina speciale e nel codice civile*, in questa *Riv.*, 1998, 325).

(9) Cass. 4 ottobre 1979, n. 5125, in *Giur. agr. it.*, 1980, 164, con nota adesiva di BUSEITTO, *Sorte del contratto preliminare di compravendita concluso in violazione del diritto di prelazione*, ivi, 166.

(10) Cass. 2 novembre 1992, n. 11858, in questa *Riv.*, 1993, 85. Significativa è anche Cass. 8 febbraio 1991, n. 1335, in *Giur. agr. it.*, 1991, 454, ove la Corte, aderendo alla tesi che riconosce alle parti la autonomia di individuare il momento di perdita dell'efficacia del contratto tra loro stipulato, riconosce espressamente la presenza dell'interesse del terzo, per niente estraneo all'intera vicenda prelativa.

(11) CASAROTTO, *op. cit.*, 282; CORSARO, *Prelazione agraria*, in CARROZZA, *Diritto agrario*, Collana Dizionari del diritto privato, a cura di Irti, Milano, 1983, 641.

terzi-assegnatari, ritiene la volontà delle parti volta a dedurre in condizione non solo la dichiarazione di volontà, ma l'effettivo pagamento del prezzo, concludendo per la validità del definitivo stipulato tra le parti, quale adempimento del preliminare.

Merita un cenno, infine, anche il secondo motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti lamentano l'inidoneità del preliminare loro notificato a far decorrere il termine per l'esercizio del diritto di prelazione e per il pagamento del prezzo, in quanto il prezzo ivi indicato si riferiva globalmente ai terreni agricoli e a quelli ad uso turistico, pertanto esclusi dall'esercizio del diritto.

La Corte rigetta anche il secondo motivo, sulla base del ricorso al principio dell'attrazione. Il fondo in questione presentava, infatti, una superficie a destinazione agricola nettamente prevalente, sia come valore che come estensione, alla porzione di fondo ad uso turistico, «talmente esigua da apparire insignificante o trascurabile». Il principio ricavabile è quello dell'attrazione nell'orbita della disciplina prelativa di quelle porzioni di fondo non agricole di valore e superficie inferiori. La *ratio decidendi* si individua nella volontà di evitare una inutile compressione del diritto di proprietà, conseguente all'imposizione al titolare del diritto di alienare separatamente le quote di fondo non agricole, di fronte all'evidente convenienza economica che ne trarrebbe dalla vendita globale, specialmente nel caso di prevalenza della zona agricola.

Il ragionamento della Corte, a partire dal rispetto del principio di convenienza economica che non concede una compressione «oltre misura» del diritto di proprietà, appare volto alla ricerca di una economicità basata già sulla utilizzazione del fondo e traslata, poi, nella scelta della disciplina applicabile (12).

Più ampia è l'argomentazione che si rinviene in precedenti giudizi. Si legge, ad esempio, nelle motivazioni di una recente pronuncia di legittimità (13), che tra le fattispecie che permettono di realizzare i valori della stabilità e dell'economicità dell'impresa coltivatrice si inseriscono «... le situazioni di inscindibilità dell'unità poderale, di unità dell'azienda in esso esercitata, di capacità produttiva e gestionale collegata all'intero complesso».

In riferimento al caso di specie, dunque, si può affermare che, in aderenza al filone normativo nel quale si inquadra la disciplina (lo sviluppo della proprietà coltivatrice) l'esclusione del diritto di prelazione sarà riferibile solo ai casi nei quali una parziale destinazione edilizia, industriale o turistica incida o, addirittura, prevalga su quella agricola (14).

La conclusione appare strettamente collegata all'individuazione di un concetto effettivo di fondo, in relazione all'estensione attribuita ai diritti del coltivatore, il quale gode, ormai, di un reale riconoscimento di un diritto di impresa e di relativa gestione (15). Il fondo non può che rispondere a criteri di effettività, così da poter essere un utile strumento per la formazione o il miglioramento di imprese e aziende agricole (16).

(12) Per un precedente conforme, si rimanda a Cass. 22 maggio 1982, n. 3140, in *Giust. Civ.*, 1982, II, 2332.

(13) Cass. 2 agosto 1993, n. 8525, in questa Riv., 1994, 154, con nota di TRIOLA.

(14) Sul punto, cfr. Trib. Roma 14 luglio 1971, in *Riv. giur. lav.*, 1972, II, 298.

(15) SALARIS, *La nozione giuridica di "fondo"*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 337.

(16) SALVESTRONI, *La nozione del "fondo" soggetto a prelazione ed a riscatto*, nota a Cass. 11 febbraio 1980, n. 969, in *Giur. agr. it.*, 1981, 26. Un precedente contrario si rinviene in Trib. Termini Imerese 31 gennaio 1990, in Rep. *Foro it.*, 1990, voce *Agricoltura*, n. 145, 68, ove si afferma che il diritto di prelazione non può essere esteso a porzioni di fondo a destinazione diversa da quella agricola, non essendo consentita una interpretazione estensiva del diritto di prelazione sul generale principio della libera disponibilità dei beni da parte del proprietario.

La pronuncia in esame sembra riconoscere particolare rilevanza alla ricerca dell'equilibrio degli interessi in gioco; essa, inserendosi in quel filone interpretativo che ritiene indispensabile la verifica del regolamento degli interessi posto in essere dalle parti, attraverso l'indagine interpretativa della clausola per l'eventualità della prelazione, e fornendo una interpretazione originale dell'art. 8, 2° comma, raggiunta attraverso un *iter* argomentativo rispondente alla *ratio* della disciplina in questione, costituisce un opportuno intervento chiarificatore in materia di prelazione agraria.

Laura Costantino

\*

Cass. Sez. Lav. - 30-7-2002, n. 11304 - Sciarelli, pres.; Cataldi, est.; Matera, P.M. (conf.) - Chiriatti (avv. Lucignano) c. INPS (avv. Cerioni e Todaro). (*Cassa con rinvio Trib. Lecce 16 luglio 1998*)

**Previdenza sociale - Assicurazione contro le malattie - Maternità - Lavoratrice agricola - Diritto all'indennità per astensione facoltativa dal lavoro - Sussistenza del requisito per l'iscrizione negli elenchi nominativi - Anno di riferimento.** (L. 30 dicembre 1971, n. 1204; D.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. con modificazioni in L. 11 marzo 1970, n. 83)

*Ai fini del riconoscimento, in favore della lavoratrice agricola, della indennità per astensione facoltativa dal lavoro per maternità, la sussistenza del requisito per l'iscrizione negli elenchi di cui al d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modificazioni nella l. 11 marzo 1970, n. 83, consistente nel compimento del numero minimo di giornate lavorative necessarie ai fini della copertura assicurativa, deve essere verificata con riferimento all'anno precedente a quello in cui è avvenuta l'astensione (1).*

(Omissis) - Con il primo motivo di ricorso, denunciando violazione e falsa applicazione della legge 30 dicembre 1971 e del d.p.r. 25 novembre 1976, n. 1026, la ricorrente censura la sentenza impugnata per avere escluso, per mancanza di iscrizione negli elenchi anagrafici come lavoratrice agricola nell'anno 1994, il suo diritto all'indennità di maternità per il periodo di astensione facoltativa. Sostiene la ricorrente che il Tribunale aveva errato nel considerare il 1994 come anno presupposto per la concessione dell'indennità di maternità per astensione facoltativa verificatasi nel 1995 in quanto al momento del parto, avvenuto il 24 novembre 1994, era in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla legge per usufruire dell'indennità di maternità essendo iscritta negli elenchi anagrafici del Comune di Martano ed avendo lavorato come bracciante agricola per 102 giornate nel 1993, sicché il 1993 doveva considerarsi anno presupposto non solo per il riconoscimento dell'indennità di maternità per il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, come riconosciutagli dal Tribunale, ma anche per l'astensione facoltativa usufruita senza soluzione di continuità.

Il motivo è infondato.

La stessa ricorrente riconosce di essere stata iscritta negli elenchi anagrafici del Comune di Martano per gli anni 1991, 1992 e 1993 e non per l'anno 1994. È altrettanto pacifico che la richiesta indennità per astensione facoltativa dal lavoro per maternità riguarda periodo successivo al 25 febbraio 1995, data in cui ha avuto termine l'astensione obbligatoria *post partum*. Va pure considerato che gli elenchi di cui al d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito con modificazioni nella l. 11 marzo 1970, n. 83, riflettono la situazione di cui all'anno precedente e la sussistenza del requisito per l'iscrizione, relativo al compimento del numero minimo di giornate lavorative necessario ai fini della copertura assicurativa, deve essere verificata con riferimento all'anno precedente a quello in cui è avvenuta l'astensione (Cass. 16 luglio 1992, n. 8626): esattamente, pertanto, il Tribunale ha considerato anno di riferimento, ai fini del riconoscimento dell'indennità per assenza facoltativa dal lavoro, il 1994, ritenendo che, in mancanza del numero minimo di giornate lavorative per l'iscrizione ai predetti elenchi in tale anno, non sussisteva la copertura assicurativa per la richiesta indennità per assenza facoltativa verificatasi nel 1995.

Né alcun rilievo può essere attribuito al fatto che l'astensione facoltativa dal lavoro si sia verificata, senza soluzione di continuità, dopo l'astensione obbligatoria non essendovi un necessario collegamento tra il primo ed il secondo dei benefici. Va considerato in proposito che pure in quei casi previsti dall'art. 17 della l. 30 dicembre 1971, n. 1204 in cui, anche in assenza di costanza di lavoro, viene riconosciuta alla lavoratrice il diritto all'indennità di maternità, la norma fa sempre esclusivo riferimento ai periodi di interdizione previsti dall'art. 4 e 5 della stessa legge (astensione obbligatoria) e mai all'astensione facoltativa prevista dall'art. 7.

Con il secondo motivo la ricorrente denuncia omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c., in quanto il Tribunale aveva riconosciuto il diritto della ricorrente all'indennità di maternità per astensione obbligatoria (in relazione al parto avvenuto il 24 novembre 1994) per il periodo dal 19 dicembre 1994 al 25 febbraio 1995, senza motivare la ragione di tale limitazione.

Il motivo è fondato.

L'art. 4 della l. 30 dicembre 1971, n. 1204, applicabile alla fattispecie, prevede per le lavoratrici madri un periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per i due mesi precedenti la data presunta del parto e, ove il parto avvenga oltre la data prevista, per il periodo intercorrente tra la data presunta e quella effettiva del parto nonché durante i tre mesi successivi al parto; l'art. 5 stabilisce, inoltre, che l'ispettorato del lavoro, in particolari situazioni di «rischio» indicate nella norma stessa, possa disporre, sulla base di accertamento medico, l'interdizione dal lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza fino al periodo di inizio del periodo di astensione obbligatoria precedente al parto imposta dal precedente art. 4. Il successivo art. 15 stabilisce, poi, che le lavoratrici hanno diritto ad una indennità giornaliera per tutto il periodo di astensione obbligatoria prevista dagli artt. 4 e 5 della stessa legge.

Nel caso in esame il Tribunale ha riconosciuto il diritto della lavoratrice all'indennità di maternità per astensione obbligatoria dal lavoro, relativamente al parto avvenuto il 24 novembre 1994, soltanto per il periodo dal 19 dicembre 1994 al 24 febbraio 1995, non spiegando in alcun modo i motivi di tale limitazione che esclude una parte della astensione obbligatoria *post partum* e tutto il periodo di astensione obbligatoria precedente al parto (comprensivo, come è specificato nel richiamato art. 15, dell'astensione obbligatoria eventualmente disposta dall'ispettorato del lavoro).

Il secondo motivo di ricorso viene, quindi, accolto, mentre il primo è rigettato. La sentenza impugnata deve, pertanto, essere cassata in relazione al motivo accolto, con conseguente rinvio della causa alla Corte di appello di Bari che deciderà anche in merito alle spese del presente giudizio. (*Omissis*)

(1) INDENNITÀ DI MATERNITÀ PER I PERIODI DI ASSENZA FACOLTATIVA DAL LAVORO DELLE OPERAIE AGRICOLE.

1.- La controversia decisa con la sentenza in epigrafe riguarda il caso di un'operaia agricola a tempo determinato nei cui confronti il giudice di appello – in relazione al parto avvenuto il 24 novembre 1994 – aveva riconosciuto il diritto all'indennità di maternità per il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro ma non quello all'indennità per assenza facoltativa, per il periodo successivo alla scadenza dell'astensione obbligatoria (e cioè dal 25 febbraio 1995) in quanto l'interessata risultava iscritta negli elenchi nominativi negli anni 1991, 1992 e 1993 ma non per l'anno 1994.

Contro tale statuizione l'interessata ha proposto ricorso per cassazione articolato in due motivi. Col primo ha sostenuto il proprio diritto anche all'indennità di maternità per assenza facoltativa dal lavoro in quanto il relativo periodo (di sei mesi) – previsto dalla legge – ancorché ricadente nell'anno 1995, era stato usufruito senza soluzione di continuità in prosecuzione di quello di astensione obbligatoria iniziato nell'anno precedente. Pertanto, trattandosi di tutela previdenziale riferita allo stesso evento (gestazione e puerperio collegati al parto avvenuto il 24 novembre 1994), se era stata ritenuta sufficiente l'iscrizione negli elenchi per

l'anno 1993 ai fini del riconoscimento del diritto all'indennità di maternità per il periodo di astensione obbligatoria, non poteva poi negarsi il diritto alla medesima indennità (sia pure nella prevista misura ridotta) per il successivo periodo di assenza facoltativa la cui fruizione le era garantita dalla legge (artt. 7 e 15 legge n. 1204 del 1971).

In relazione a tale motivo di ricorso la S.C., nel dichiararne l'infondatezza, ha affermato il principio riprodotto nella massima sopra riportata che si uniforma ad un indirizzo consolidato nella giurisprudenza di legittimità. In motivazione è richiamata Cass. 16 luglio 1992, n. 8626 (in *Sett. giur.*, 1992), ma per ulteriori riferimenti v., in dottrina, GATTA, *Le prestazioni economiche di maternità alle lavoratrici agricole subordinate (operaie)*, in *Inform. prev.*, 1994, 313; RICCI, *Rapporto subordinato in agricoltura e indennità economica di maternità*, *ibidem*, 1996, 757.

Si è affermato, infatti, il principio per il quale è sufficiente che la lavoratrice agricola, per aver diritto all'indennità di maternità, abbia svolto, nell'anno precedente l'inizio del periodo di astensione obbligatoria, almeno cinquantuno giornate lavorative con conseguente iscrizione nel relativo elenco nominativo (Cass. 6 giugno 1991, n. 6443, in *Prot. soc.*, 1991, 247; Id. 23 aprile 1992, n. 4870, in *Sett. giur.*, 1992; Id. 16 luglio 1992, n. 8626 cit.; Id. 10 ottobre 1992, n. 11044, in *Sett. giur.*, 1993; Id. 27 ottobre 1992, n. 11639, *ivi*, 1993); altra giurisprudenza, pur richiamando il predetto principio, ha differenziato, in modo esplicito, le condizioni per il diritto all'indennità giornaliera per astensione obbligatoria da quelle richieste per la concessione dell'indennità per assenza facoltativa dal lavoro. Secondo questa giurisprudenza, il diritto all'indennità sussiste quando l'inizio del periodo di astensione obbligatoria e l'esercizio della facoltà di assentarsi dal lavoro siano posteriori all'operatività della copertura assicurativa, la quale decorre dall'iscrizione in un elenco principale, o, in attesa della compilazione di esso ed in caso di non iscrizione in quello dell'anno precedente, dalla data alla quale, dal certificato provvisorio o dall'eventuale iscrizione in un elenco suppletivo, sia fatto risalire il diritto all'iscrizione: però, mentre in ipotesi di astensione obbligatoria dal lavoro, l'indennità va corrisposta per tutto il relativo periodo, anche se questo continui oltre l'anno di efficacia degli elenchi, in caso di assenza facoltativa, il diritto all'indennità si estingue con lo scadere del periodo di efficacia dell'elenco in cui la lavoratrice si trovi iscritta, salvo che la medesima, avendo compiuto nello stesso anno il prescritto numero minimo di giornate lavorative, abbia maturato i requisiti per l'iscrizione nell'elenco principale destinato a pubblicazione nell'anno successivo [Cass. 30 gennaio 1987, n. 910, in *Giur. agr. it.*, 1988, 423 con nota di FESTUCCIA, *Limiti alla indennizzabilità dell'assenza facoltativa post partum delle lavoratrici agricole*; Id., 7 maggio 1990, n. 3773, in *Foro it.*, 1990, I, 2520; Id., 18 giugno 1992, n. 7481, in *Sett. giur.*, 1992; di recente, Id. 1° luglio 1999, n. 6721, in questa Riv., 2000, 67 (M)]. *Contra*, in motivazione, Cass. 28 aprile 1993, n. 4970, in *Dir. lav.*, 1994, II, 317 con mia nota critica, *Requisiti per il diritto alle indennità di maternità per le operaie agricole*.

Sulla infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 15, terzo comma, l. 30 dicembre 1971, n. 1204 e dell'art. 3, ult. comma, d.lgs.lgt. 9 aprile 1946, n. 212, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 37 Cost. dal Tribunale di Firenze con ord. 1° febbraio 1995, si è pronunciata Corte cost. 24 luglio 1995, n. 364, in questa Riv., 1996, 231 con nota critica di FERRARI, *Tutela della maternità per le lavoratrici agricole*, e in *Dir. lav.*, 1995, II, 571 con nota di GATTA, *Costituzionalità della normativa sull'indennità di maternità alle braccianti agricole*.

Recentemente, Cass. 29 maggio 2000, n. 7093 – la cui massima può leggersi in questa Riv., 2002, 335 – ha affermato che «ai fini della fruizione dell'indennità di maternità prevista dalla legge n. 1204 del 1971 non è sufficiente l'iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli ma è necessaria la prova della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato e dello *status* di lavoratrice agricola»; in senso sostanzialmente conforme, Cass. 5 aprile 2000, n. 4232, *ibidem*, 2000, 672.

Per una ricostruzione puntuale della fattispecie costitutiva del diritto al trattamento economico di maternità delle lavoratrici in questione, della natura e dei limiti probatori dell'iscrizione negli elenchi, degli oneri incombenti ai soggetti, attivi e passivi, del rapporto previdenziale nonché dei poteri del giudice in materia, v. Cass. 18 marzo 1999, n. 2543, *ibidem*, 2000, 114 con nota di GATTA, *Iscrizione negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, diniego dell'Inps dell'indennità di maternità per difetto del presupposto assicurativo ed onere della prova dell'effettuazione di almeno cinquantuno giornate di lavoro subordinato*; Cass. S.U. 26 ottobre 2000, n. 1133, in questa Riv., 2001, 700 con nota di GATTA, *Ripartizione degli oneri probatori nelle controversie sul diritto dei lavoratori agricoli a tempo determinato alle prestazioni previdenziali*.

La normativa generale sulla tutela delle lavoratrici madri, già integrata con le disposizioni della l. 8 marzo 2000, n. 53, è stata successivamente raccolta e coordinata nel d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 legge n. 53 del 2000).

2.- Il secondo motivo di ricorso – che è stato ritenuto fondato – concerneva il riconoscimento da parte del giudice d'appello del diritto all'indennità di maternità per astensione obbligatoria (in relazione al parto avvenuto, come si è detto, il 24 novembre 1994) solo per il periodo dal 19 dicembre 1994 al 24 febbraio 1995, anziché per la durata prevista dalla legge, senza alcuna motivazione di tale limitazione.

Nella decisione in commento si fa presente che l'art. 15 legge n. 1204 del 1971 prevede il diritto delle lavoratrici madri all'indennità giornaliera di maternità per tutto il periodo di astensione obbligatoria prevista dall'art. 4 (due mesi prima della data presunta del parto e, ove il parto avvenga oltre tale data, anche per il periodo intercorrente tra la data presunta e quella effettiva del parto, nonché per i tre mesi successivi al parto) e dall'art. 5 (eventuale periodo di interdizione dal lavoro prima dell'inizio del periodo di astensione obbligatoria disposta, sulla base di accertamento medico, dall'ispettorato del lavoro in particolari situazioni di «rischio» indicate dalla norma stessa), per cui la sentenza impugnata che ha immotivatamente limitato il diritto all'indennità escludendo l'indennizzabilità di tutto il periodo di astensione obbligatoria antecedente al parto e parte di quello *post partum* è stata ritenuta illegittima e quindi cassata, con rinvio della causa, per la determinazione dell'esatto periodo da indennizzare, alla Corte di appello di Bari.

Carlo Gatta

\*

Cass. Sez. I Civ. - 30-5-2002, n. 7908 - Saggio, pres.; Berrutti, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Min. Pol. Agr. e For. (Avv. gen. Stato) c. Soc. Conagros Coop. a r.l. (avv. Valensise ed altro). (Cassa con rinvio Pret. Palmi 18 gennaio 1999)

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Presupposti - Prodotti ortofrutticoli - Avvenuto pagamento del prezzo delle materie prime nella misura minima - Controllo - Organismi competenti - Associazione dei produttori - Natura del controllo della veridicità dei dati - Diretta ed effettiva.** (L. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 3; d.m. Agricoltura e foreste 4 settembre 1985, artt. 4, 29)

*In tema di richiesta di aiuti comunitari nel settore ortofrutticolo, le associazioni dei produttori – cui, nel quadro di una razionalizzazione dei servizi resi alle imprese associate, può essere attribuito il compito di svolgere attività rientranti nel ciclo economico di queste ultime e a queste necessarie – sono tenute, nell'emissione, per conto delle stesse, delle fatture di pagamento (attività in ordine alle quali sono rese competenti a norma degli artt. 4 e 29 del d.m. 4 settembre 1985 e nell'ambito della quale debbono esercitare il controllo sul pagamento del prezzo delle materie prime nella misura minima costituente soglia di accesso agli aiuti comunitari), agli stessi obblighi di verità cui è tenuto il produttore che tali aiuti percepisce, e cui sarebbe tenuta, in mancanza dell'associazione, la regione (o l'ente da essa designato); controllo il quale deve essere inteso come pieno e non può pertanto esaurirsi in una verifica di natura meramente «cartacea» (1).*

(Omissis). - L'Associazione Conagros impugnava l'ordinanza n. 327/96 del 1996 emessa dal Ministro per le politiche agricole nei suoi confronti per la somma di Lire 926.369.598, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 898 del 1986, a fronte del concorso nell'illecito di indebita percezione di aiuti comunitari da parte della Valneto srl. Precisava di essere associazione di produttori avente, per la norma legale e per statuto, compiti di mera fatturazione per conto degli associati, e di essere comunque estranea ad ogni procedimento di produzione e di commercializzazione del prodotto. Affermava di essere tenuta al solo controllo del rispetto del prezzo minimo, utile alla domanda di aiuti, sulla base della documentazione fornita dal produttore associato e dunque di non avere mai avuto in alcun modo contezza delle quantità di materia prima adoperata e di prodotto conferito all'Alma.

Resisteva l'Amministrazione. Il pretore accoglieva l'opposizione annullando il provvedimento impugnato.

Il primo giudice, con sentenza n. 77 del 1999 riteneva che Conagros, stante la sua natura di associazione di produttori e non dunque di produttore, non doveva effettuare alcun controllo che quello del rispetto del prezzo minimo considerato ai fini dell'aiuto comunitario. Riteneva peraltro che nella specie non fosse ravvisabile il minimo di elemento psicologico richiesto dalla legge per la applicazione della sanzione al cooperatore, attesa anche la natura di illecito penale dei fatti commessi dal produttore Valneto.

Ricorre per cassazione con una articolata doglianza la Amministrazione dello Stato. Resiste con controricorso e spiega ricorso incidentale sul punto delle spese del primo grado la Conagros.

DIRITTO. – 1. - I ricorsi vanno preliminarmente riuniti.

2. - Deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dalla resistente, che fa rilevare la mancata esposizione dei cenni del fatto nell'atto introduttivo stesso. Infatti, il ricorso dell'Amministrazione include la sentenza impugnata come propria. In tal modo il ricorrente, esercitando una autonoma facoltà, rinuncia ad evidenziare i fatti di causa diversamente dalla esposizione che ha preferito il giudice del merito, ma consentendo comunque alla Corte di conoscerli nel rispetto del principio della autonomia del ricorso per cassazione.

3. - La ricorrente Amministrazione lamenta la violazione e la falsa applicazione degli artt. 3 della legge n. 898 del 1986, nonché 1, 2, 3, 5, 6 della legge n. 689 del 1981, nonché 4, 7, 8, 16, 29, del d.m. Ministero agricoltura 4 settembre 1985, nonché 21 del d.p.r. 633 del 1972, ed infine 2697, 2727, 2729, 2909 c.c. e quindi dei principi generali in materia di sanzioni amministrative e di fatturazione. Lamenta anche la motivazione insufficiente, omessa e contraddittoria su punti decisivi della controversia.

La ricorrente premette che dai verbali della Guardia di Finanza risulta che la srl. Valneto affettuò acquisti di materia prima e



vendite di prodotto inferiori a quelle risultanti dalle fatture emesse poi da Conagros. Rileva a più riprese il carattere truffaldino di tale sovrapproduzione e connette alla attività di Conagros un rilievo decisivo per il perseguimento del fine illecito. Quindi rileva che ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689 del 1981 è sufficiente la coscienza e volontà della azione per aversi la responsabilità in questione.

Rileva ancora che il Pretore ha apoditticamente negato in capo a Conagros la qualità di produttore giacché tra l'altro ha trascurato di notare che la emissione di una fattura IVA colloca il soggetto emittente nell'ultima fase della commercializzazione. Da ciò deriverebbe, oltre che dalle leggi citate in epigrafe, l'obbligo di Conagros di controllare l'effettività delle materie prime e dei prodotti commercializzati e di non emettere le fatture sulla base di soli riscontri cartacei incapaci di fare emergere le attività illecite.

3a. - Osserva la Corte che la doglianza, con qualche sovrapposizione, comprende rilievi relativi all'accertamento dei fatti, inammissibili in questa sede se adeguatamente motivati, e rilievi di violazione di legge.

Va pertanto precisato che il problema sottoposto al giudice di merito prescinde dalla responsabilità, penale o civile di Valneto, già accertata, e riguarda il solo interrogativo se la ordinanza in questione è stata emessa in presenza della prova richiesta dalla legge per ritenersi la responsabilità di Conagros a titolo di concorso nell'altrui illecito, ai sensi degli artt. 3 e 5 della legge n. 689 del 1981.

A tale fine il collegio osserva che la giurisprudenza della cassazione da tempo ha dato luogo ad un orientamento dal quale non vi sono ragioni per discostarsi, secondo il quale la previsione del concorso di persone nell'altrui illecito amministrativo recepisce i principi fissati dal codice penale rendendo applicabile la pena pecuniaria a coloro che hanno reso possibile la realizzazione dell'illecito offrendo un contributo causale consapevole del collegamento finalistico dei vari atti (cfr. Cass. n. 1276 del 2001, 664 del 2000 e *mul-tis*). Ed una tale consapevolezza non può dedursi semplicemente dalla considerazione della oggettiva efficacia causale dell'azione del preteso concorrente, in mancanza di prova della violazione delle regole che ad esso incombono.

Nel caso di specie pertanto assume valore tranciante l'accertamento che il pretore ha compiuto della posizione della Conagros rispetto al procedimento di richiesta di aiuto comunitario.

L'art. 29 del d.m. del Ministero agricoltura del 4 settembre 1985 precisa che la domanda di aiuto deve dall'istante, ovvero dal produttore, essere corredata tra l'altro dall'attestato rilasciato dalla associazione dei produttori a garanzia dell'avvenuto pagamento del prezzo al produttore medesimo, nei termini e con le modalità previste dal decreto stesso. Il produttore peraltro deve allegare le fatture delle materie prime debitamente quietanzate dal contraente dalle quali risulti che lo stesso non ha pagato un prezzo inferiore a quello minimo costituente soglia di accesso agli aiuti.

Detta norma deve essere letta nel quadro delineato dal precedente art. 4 dello stesso d.m., che tratta dei controlli e degli organismi chiamati ad esercitarli sui procedimenti di concessione di aiuto comunitario in questione. Esso indica anche, quali organismi chiamati ad esercitare i controlli previsti dai regolamenti CE vigenti, «le regioni o gli enti pubblici da esse designati». Tali soggetti dunque sono, come sembra rilevare il pretore, i primi destinatari del potere di controllo di cui si tratta relativamente alla serie di attività elencate nel prosieguo dell'art. 4 stesso, ma siffatto potere deve essere inteso come effettivo, e non deve risultare pertanto vanificato dalla attribuzione alle associazioni dei produttori di un sostanziale diritto ad emettere a proprio nome fatture risalenti ad una incontrollabile attività altrui.

La norma infatti, di non perspicua formulazione, laddove in tale elencazione menziona i controlli dei prezzi minimi di cui è causa, rileva che esso spetta ai predetti soggetti (regioni ed enti da esse designati) solo laddove non esistono associazioni riconosciute dei produttori. Tali associazioni cui spetta nel predetto contesto di esercitare detti controlli, come chiarisce il rinvio contenuto al punto C della norma, sono a loro volta indicate nell'elenco allegato al decreto, e tra esse risulta esservi per l'appunto l'odierna resistente Conagros, registrata al numero di codice 49.

Orbene la sentenza impugnata di fronte alla singolarità di una fatturazione effettuata a proprio nome dalla Conagros, soggetto che essa ritiene estraneo alla commercializzazione del prodotto fatturato, si è chiesto quali fossero le sedi del controllo sulla veridicità dei dati sottostanti alla fatturazione, e quindi delle fatture medesime, ed ha ritenuto che tale potere di controllo sussista in capo ad altri enti. Con ciò, si deve dedurre, il giudice di merito ha

inteso riferirsi alle regioni o agli enti da queste designate ai sensi del cennato art. 4 del d.m. in esame, ma dimenticando che la fungibilità che si è individuata tra i predetti soggetti e le associazioni di produttori, ove sussistenti, esclude che i secondi possano esercitare sulle dichiarazioni e degli associati verifiche solo cartacee.

L'associazione, cui può essere conferito nel quadro di una razionalizzazione dei servizi alle imprese, il compito di svolgere attività ad esse necessarie, rientranti nel loro naturale ciclo economico, è tenuto nella emissione della fattura agli stessi obblighi di verità cui è tenuto il produttore e cui sarebbe tenuta la regione (o un ente da essa designato) che il controllo sui prezzi minimi esercitassero direttamente. Conagros, ricevendo il pagamento da parte di Valneto ed emettendo fattura senza alcun controllo di fatto, ha asseverato una certa quantità di prodotto come effettivamente conferito, ponendo in essere con ciò la condotta materiale corrispondente al concorso nell'illecito altrui.

Sbaglia dunque la sentenza impugnata che ritiene inesistente qualunque responsabilità della Conagros anzitutto in base alla ritenuta assenza di qualunque obbligo di controllo nei confronti dei suoi associati. Tale obbligo è espresso dal combinato disposto che si è esposto, e giustifica pienamente che siffatto soggetto possa poi emettere una fattura in base ai dati da esso stesso riconosciuti, e non debba invece, come ritiene il pretore, emettere siffatto documento in situazione di oggettività ed obbligatoria inconsapevolezza del suo eventuale carattere non veritiero.

4. - Il motivo esaminato è fondato, e tale fondamento assorbe la trattazione delle residue doglianze dell'Amministrazione ricorrente, include quelle che riguardano la ritenuta assenza dell'elemento psicologico che la legge richiede per il concorso in illecito altrui. Esso infatti è stato dal pretore escluso anche in conseguenza della errata ricostruzione della fattispecie giuridica.

5. - Il fondamento del ricorso principale rende assorbita la trattazione del ricorso incidentale che è basato sul presupposto della inesistenza del predetto obbligo di controllo sulla documentazione fornita dagli associati da parte di Conagros al fine della emissione della fattura.

La sentenza deve essere cassata e la causa deve essere rinviata ad altro giudice del merito che esaminerà la opposizione alla ingiunzione tenendo conto anzitutto di tale obbligo ed alla luce del medesimo valuterà l'affermazione di inesistenza dell'elemento psicologico richiesto dalla legge per la sanzionabilità di siffatto comportamento. La difficoltà della questione giustifica la compensazione delle spese di questa fase. (*Omissis*)

\*

I

Cass. Sez. V Civ. - 27-3-2002, n. 4398 - Cantillo, pres.; Graziadei, est.; Lafiero, P.M. (conf.) - Cooperativa Frola S.r.l. (avv. Pacifici ed altro) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (*Cassa con rinvio Comm. Trib. Reg. Toscana 19 giugno 1999*)

**Imposte e tasse - Agevolazioni tributarie per la cooperazione - Cooperative agricole e della piccola pesca - Esenzione dall'IRPEG e dall'ILOR ex art. 10 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Condizioni - Qualità di coltivatori diretti dei soci della cooperativa - Esclusione.** (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 10; d.lgs.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, art. 23)

*In tema di agevolazioni tributarie, l'esenzione dall'IRPEG e dall'ILOR dei redditi conseguiti dalle cooperative agricole e loro consorzi, ai sensi dell'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, postula che i soci siano imprenditori agricoli, ma non è condizionata alla circostanza che essi siano anche coltivatori diretti, attesa l'inapplicabilità dell'art. 23 del d.lgs.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577 (sostituito dall'art. 2 della l. 17 febbraio 1971, n. 127), il quale, da un lato, non è richiamato dagli artt. 10 e 14 del citato d.p.r. n. 601 del 1973, e, dall'altro, concerne esplicitamente il caso specifico delle cooperative agricole che gestiscono, per il tramite del lavoro dei soci e dei loro nuclei familiari, rapporti collettivi di affittanza o di conduzione in regime di concessione di terreni incolti (1).*

## II

Cass. Sez. V Civ. - 8-4-2002, n. 4969 - Cicala, pres. ed est.; Nardi, P.M. (conf.) - Min. finanze (Avv. gen. Stato) c. Ghione. (*Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. Liguria 17 febbraio 1999*)

**Imposte e tasse - Agevolazioni tributarie per la cooperazione - Cooperative agricole e della piccola pesca - Prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero - Conferimento ad una cooperativa agricola da parte del socio - Reddito della cooperativa prodotto attraverso la loro alienazione - Agevolazione ex art. 10 del d.p.r. n. 601 del 1973 - Applicabilità - Esclusione - Fondamento.** (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, art. 10; d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 29)

*I benefici fiscali dell'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi, previsti per le cooperative agricole dall'art. 10 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, non sono applicabili al reddito conseguito da una cooperativa agricola attraverso l'alienazione di prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero e conferiti dal suo titolare (anche se straniero), nella sua qualità di socio della cooperativa, atteso che, se è irrilevante la nazionalità del socio, è invece condizione imprescindibile, al fine del godimento dei benefici suindicati, che il terreno dello stesso sia ubicato in territorio italiano e classificato come produttivo di reddito agrario, ai sensi dell'art. 29 del d.p.r. n. 917 del 1986 (2).*

## I

(*Omissis*). - FATTO. - L'Ufficio delle imposte dirette di Castelnuovo di Garfagnana, con accertamento inerente al 1993, ha contestato alla S.r.l. Cooperativa Frola maggiori ricavi ed indebite detrazioni di spese, rettificando l'imponibile, ai fini dell'Irpeg e dell'Ilor, rispettivamente in lire 206.802.000 ed in lire 246.780.000.

La Cooperativa ha impugnato il relativo avviso, sostenendo di essere esente da dette imposte, ai sensi dell'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, e poi criticando le singole riprese a tassazione.

La Commissione tributaria provinciale di Lucca ha accolto l'impugnazione, reputando applicabile la predetta norma.

La Commissione tributaria regionale della Toscana, con sentenza depositata il 19 giugno 1999, aderendo all'appello proposto dall'Ufficio, ha ritenuto legittima la rettifica, salvo che per il recupero di alcuni costi inerenti a lavori, fra l'altro osservando che la Cooperativa non godeva dell'esenzione di cui all'art. 10 del d.p.r. n. 601 del 1973, perché non era qualificabile come agricola, non risultando rispettato l'art. 23 del d.lgs.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, come sostituito dall'art. 2 della l. 17 febbraio 1971, n. 127, ove non ammette la partecipazione a cooperative agricole di persone esercenti attività diverse dalla coltivazione della terra.

La Cooperativa Frola, con atto notificato il 15 marzo 2000, ha chiesto la cassazione della sentenza della Commissione regionale.

Con due motivi connessi, riproponendo e sviluppando deduzioni già avanzate in sede di merito, la ricorrente torna a sostenere di godere dell'esenzione dall'Irpeg e dall'Ilor, ai sensi degli artt. 10 e 14 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, osservando che il relativo beneficio spetta alle cooperative che svolgano attività agricola od attività accessorie (come nella specie l'allevamento di trote) con prodotti provenienti dai fondi dei soci, a loro volta imprenditori agricoli, indipendentemente dalla circostanza che i soci medesimi siano o meno coltivatori diretti, ed aggiungendo che i requisiti di mutualità, in quanto evincibili dalle disposizioni statutarie ed in concreto presenti, non erano contestabili dall'Ufficio, tantomeno senza la preventiva acquisizione del parere del Ministero del lavoro e degli altri organi competenti, come previsto dall'ultimo comma del citato art. 14.

L'Amministrazione finanziaria ha replicato con controricorso. La ricorrente ha depositato memoria.

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

L'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, inserito nel titolo terzo dedicato alle «agevolazioni per la cooperazione», esenta dall'Irpeg e dall'Ilor i redditi conseguiti dalle cooperative agricole

(e dai loro consorzi), mediante l'allevamento di animali con mangimi almeno per un quarto provenienti dai terreni dei soci, ovvero mediante la manipolazione, trasformazione ed alienazione, nei limiti stabiliti dall'art. 28, lett. c) del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597 (cioè nei limiti dimensionali fissati per la qualificabilità come agricole di dette attività ai fini della tassazione sul reddito) di prodotti agricoli e zootecnici conferiti dai soci nell'ambito delle potenzialità dei loro terreni.

L'art. 14 dello stesso d.p.r. n. 601 del 1973, nell'interpretazione autentica resa dall'art. 20, quinto comma del d.l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito con modificazioni in l. 27 aprile 1989, n. 154, condiziona l'indicato beneficio, come quelli similari accordati dalle altre disposizioni di detto titolo terzo, alla circostanza che gli statuti delle cooperative prevedano l'osservanza dei requisiti di mutualità contemplati dall'art. 26 del d.lgs. c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577 (e successive modificazioni) e la devoluzione di eventuali utili residui a fini di mutualità e beneficenza.

L'esenzione in discorso, riguardando le cooperative agricole, postula che i soci siano imprenditori agricoli, e quindi non meri proprietari di fondi a destinazione agricola, essendo la relativa qualità imprenditoriale indispensabile per la configurabilità dello scopo mutualistico, rispetto all'esercizio in forma associata delle predette attività; esige poi che le medesime attività rispettino i menzionati limiti dimensionali, anche in collegamento con la consistenza della produzione degli associati; richiede infine la riscontrabilità dei requisiti di mutualità nelle clausole statutarie.

La Commissione regionale, occupandosi soltanto del presupposto del beneficio rappresentato dalla natura agricola della cooperativa, ha ritenuto condizionata tale natura alla qualità dei partecipanti di coltivatori diretti, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. c.p.s. n. 1577 del 1947 (modificato dall'art. 2 della legge n. 127 del 1971).

Quest'affermazione non si sottrae alle critiche della ricorrente.

Il predetto art. 23 non è richiamato dagli artt. 10 e 14 del d.p.r. n. 601 del 1973, e, peraltro, esplicitamente si riferisce ad un caso specifico, quello delle cooperative agricole che gestiscano, per il tramite del lavoro dei soci e dei loro nuclei familiari, rapporti collettivi di affittanza o di conduzione in regime di concessione di terreni incolti.

Ne discende che l'esenzione in esame non è subordinata alla circostanza che i soci, oltre che imprenditori agricoli, siano anche coltivatori diretti.

L'errore in cui è incorsa la sentenza impugnata comporta, con l'accoglimento del ricorso e la cassazione della stessa sentenza, la prosecuzione della causa in sede di rinvio, per l'indagine sulle altre condizioni dell'esenzione, incluse quelle attinenti ai requisiti di mutualità, dei quali la Commissione regionale, fermandosi al prioritario diniego alla Frola della natura di cooperativa agricola, non si è occupata.

Al Giudice di rinvio, che si designa in altra Sezione della medesima Commissione, si affida anche la decisione sulle spese di questa fase processuale. (*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

Con l'unico motivo di ricorso la Amministrazione deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 10 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, e dell'art. 22 del d.p.r. 917/1986, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.

Il motivo merita accoglimento in adesione alla giurisprudenza di questa Corte (Cass. 14 gennaio 1999, n. 338) secondo cui i benefici fiscali dell'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dall'imposta locale sui redditi, previsti per le cooperative agricole dall'art. 10 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, non sono applicabili al reddito conseguito da una cooperativa agricola attraverso la alienazione di prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero e conferiti dal suo titolare, cittadino straniero (nella specie, francese), nella sua qualità di socio della cooperativa, atteso che, mentre non è rilevante la nazionalità del socio, è invece condizione imprescindibile, al fine del godimento dei benefici su indicati, che il terreno dello stesso sia ubicato in territorio italiano.

Infatti l'art. 10 del d.p.r. 601/1973 subordina i benefici in favore delle cooperative agricole alla circostanza che siano rispettate le condizioni descritte nell'art. 29 del d.p.r. 917/1986 (già art. 28 del d.p.r. 597/1973) perché i redditi dei terreni di proprietà dei soci possano essere qualificati come «agrari». La qualifica di un terreno

come «agrario», cioè come produttivo di un reddito agrario, è però strettamente collegato ad una classificazione catastale e ad un sistema complessivo di tassazione ai fini delle imposte sui redditi, che presuppone la soggezione del terreno stesso al sistema fiscale italiano, e dunque la presenza di esso nel territorio nazionale.

È quindi irrilevante la nazionalità del socio mentre è indispensabile che i beni conferiti nella cooperativa provengano da un terreno classificato dalla legge italiana come agrario a tutti gli effetti.

Così impostata la questione, viene a cadere il motivo di ricorso incidentale con cui si prospetta una possibile contrarietà della norma alla normativa CE che assicura ai cittadini di stati aderenti alla Comunità il medesimo trattamento fiscale dei cittadini italiani. La discriminazione non discende infatti dallo *status* personale del socio, bensì dalla collocazione geografica del bene (*Omissis*).

(1-2) ESENZIONI FISCALI ALLE COOPERATIVE AGRICOLE I CUI SOCI SONO IMPRENDITORI AGRICOLI ANCHE SE NON COLTIVATORI DIRETTI.

1. Sulle agevolazioni fiscali relative all'imposta sul reddito delle persone giuridiche e all'imposta locale sul reddito, in favore delle società cooperative agricole, la Corte di cassazione, nell'arco di pochissimo tempo, ha avuto modo di pronunciarsi più volte (Cass. 22 novembre 2001, n. 14774, in questa Riv., 2002, 360 con nota di A. PERRI, *Ritenuta d'acconto sugli interessi bancari delle cooperative agricole*; Cass. 14 gennaio 1999, n. 338, in *Dir. prat. trib.* 2000, 361, con nota di AMATUCCI, *Il criterio del luogo di attività produttiva del bene come preclusione di benefici fiscali nei confronti della cooperativa agricola*). Le sentenze in epigrafe che si segnalano all'attenzione del lettore, infatti, sono tra quelle decise di recente, le quali pur affrontando entrambe la questione dell'esenzione fiscale (IRPEG ed ILOR), con riguardo alle cooperative agricole, pervengono a conclusioni diverse.

2. La prima delle due sentenze, ossia la sentenza n. 4398, alla quale si aderisce, ponendosi il problema dell'applicazione delle agevolazioni fiscali di cui agli artt. 10 e 14 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni, ritiene che le agevolazioni medesime non possono essere subordinate al requisito che i soci delle cooperative agricole, oltre che essere imprenditori-produttori, siano anche coltivatori diretti. La decisione che si annota capovolge, così, una tesi, sposata dall'Amministrazione finanziaria che aveva ritenuto, sulla scorta anche della decisione della Commissione tributaria regionale della Toscana, che la legislazione cooperativa (art. 23 d.lgs.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, come modificato dall'art. 2 l. 17 febbraio 1971, n. 127), «non ammette la partecipazione a cooperative agricole di persone esercenti attività diverse dalla coltivazione della terra».

La tesi, che si respinge, avrebbe potuto avere pregio, ove le cooperative agricole fossero solo quelle indicate nell'art. 23, cioè «le cooperative agricole per affittanze collettive o per la conduzione di terreno in concessione ai sensi del d.lgs. 19 settembre 1944, n. 279», (non importa se a conduzione unita o divisa), alle quali potevano partecipare i proprietari, gli affittuari e i mezzadri, «solo quando questi coltivino direttamente la terra e la superficie da loro direttamente coltivata sia insufficiente ad assorbire tutta la mano d'opera del nucleo familiare». Ma, occorre notare, le cooperative agricole prese in considerazione dal legislatore tributario non sono queste. La disposizione fiscale (art. 10) riguarda i redditi conseguiti da «cooperative agricole e loro consorzi mediante l'allevamento di animali con mangimi ottenuti per almeno un quarto dai terreni dei soci nonché mediante la manipolazione, trasformazione e alienazione, nei limiti stabiliti alla lett. c) dell'art. 28 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, di prodotti agricoli e zootecnici e di ani-

mali conferiti dai soci nei limiti della potenzialità dei loro terreni»; e sempreché (art. 14 nell'interpretazione autentica dell'art. 29, comma 5°, d.l. 2 marzo 1989, n. 69, conv. con modif. nella l. 27 aprile 1989, n. 154) gli statuti degli enti cooperativi «prevedano l'osservanza dei requisiti (mutualistici) stabiliti dall'art. 26 del d.lgs.c.p.s. 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni, e le destinabilità degli utili residui a fini di mutualità conformemente a specifiche disposizioni di legge» (v. A. GENTILE, *Le agevolazioni per la cooperazione nell'imposizione diretta*, Palermo, 1992, 31).

La disposizione fiscale (art. 10) investe non l'insieme di società cooperative agricole le quali trovano una loro disciplina autonoma in un sistema frammentato di leggi di settore, del quale fare un elenco dei provvedimenti, nazionali e regionali, non è cosa facile. Di conseguenza, il criterio di individuazione del requisito del socio non può essere rilevato dall'art. 23 del d.lgs.c.p.s. n. 1577 del 1947, che, tra l'altro, si rivolge alle associazioni di contadini, regolarmente costituite in cooperative od altri enti, ai fini di avere terreni in affitto (affittanze collettive), da privati proprietari, o per ottenerli in concessione con provvedimenti amministrativi, ai sensi delle leggi sulle terre incolte o insufficientemente coltivate (v. G. LANDI, *Concessioni di terre incolte*, Milano, 1947). Vale ricordare che il Legislatore si è reso conto che non sono le cooperative di conduzione agraria (affittanze collettive, concessioni di terre incolte, conduzione di poderi) che di più si sono affermate e sviluppate, da un quarantennio a questa parte, bensì quelle costituite per l'acquisto dei prodotti industriali necessari all'agricoltura (cooperative di servizi, consorzi tra cooperative), che restano fuori [in uno alle cooperative di conduzione, alle cooperative di servizi che acquistano per i soci una vasta gamma di prodotti industriali necessari all'agricoltura (A. GENTILE, *op. cit.*, 54) e ciò *in peius* rispetto all'art. 151 dell'abrogato t.u. imposte dirette, 29 gennaio 1958, n. 645] dalle agevolazioni di cui all'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, nonché quelle costituite per la raccolta, conservazione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli e zootecnici. Tutto ciò si è potuto verificare in quanto queste strutture cooperative operano all'esterno dell'azienda agricola individuale, e non mettono in discussione la titolarità del diritto (di proprietà o di godimento del fondo) del singolo socio nella conduzione della di lui azienda agricola (A. GRASSO, *Cooperative di conduzione e agricoltura di gruppo*, Palermo, 1992). La scelta di campo della legislazione tributaria, di conseguenza, non poteva essere diversamente: non poteva non prendere in considerazione le cooperative (agricole) di lavorazione, trasformazione ed alienazione dei prodotti ottenuti dai fondi o dagli allevamenti condotti dai loro soci. Ciò trova esplicita conferma non solo nella normativa fiscale vigente ma anche in quella precedente alla riforma tributaria (artt. 84 e 151, t.u. imposte dirette, *cit.*).

I parametri normativi per l'individuazione del socio di cooperativa agricola non possono essere rilevati dalla legislazione speciale in materia di società cooperative, ma da quella fiscale. Questa, infatti, con riferimento alla esenzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi, con riferimento alla qualità professionale dei singoli soci (imprenditori agricoli a titolo principale, imprenditori coltivatori diretti), pone limiti oggettivi, cioè fissa tetti quantitativi delle produzioni che i soci (produttori) conferiscono alla propria struttura cooperativa, per essere lavorate, trasformate, conservate ed immesse sul mercato. È precisato dalla normativa, infatti, con riferimento alle cooperative di allevamento di animali (stalle sociali), che almeno un quarto dei mangimi debba essere prodotto nei terreni dei soci; mentre con riguardo alle cooperative agricole per la raccolta, trasformazione ed alienazione dei prodotti, che questi siano ottenuti, per almeno metà dai terreni e dagli animali allevati su di essi [art. 29, lett. c), d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597]. L'art. 10

del d.p.r. n. 601, come anticipato, non pone la richiesta di alcun requisito personale del socio delle predette cooperative e ciò a differenza di quanto stabilisce il medesimo articolo (comma 3°) per le cooperative della pesca, il quale considera tali quelle i cui soci esercitano professionalmente la pesca marittima con l'impiego esclusivo di navi assegnate alle categorie 3° e 4°, di cui all'art. 8 del d.p.r. 2 ottobre 1968, n. 1639, o la pesca in acque interne. Da quanto fin qui notato ci sembra strano l'atteggiamento dell'Amministrazione finanziaria, ora censurato dalla Suprema Corte, che i soci delle cooperative agricole debbano essere persone esercenti l'attività di coltivazione della terra, senza tenere conto della normativa (anche fiscale) che, dal secondo dopoguerra ad oggi, è stata emanata.

Quanto all'imprenditore agricolo [anche a titolo principale (I.A.T.P.)], che non è escluso che esso sia pure coltivatore diretto, se questo possa essere socio di cooperativa agricola e se questa non perda le agevolazioni fiscali, di cui agli artt. 10 e 14 *cit.*, la risposta è senz'altro affermativa. *In primis et ante omnia* è il caso di ricordare che, in generale, è imprenditore agricolo chi esercita professionalmente un'attività organizzata diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura e all'allevamento degli animali [art. 2082 in relazione all'art. 2135 c.c., (anche nel testo modif. con art. 1, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228)] ed è piccolo imprenditore (art. 2083) chi organizza professionalmente quelle attività prevalentemente con il lavoro proprio e della propria famiglia. In tale contesto non si dubita che anche l'imprenditore agricolo organizzando, professionalmente, la propria attività agricola non può non essere considerato potenziale socio (nella sua qualità di persona fisica) di cooperative agricole. Vale notare, inoltre, che dalla legislazione italiana, può essere socio di cooperativa agricola anche l'imprenditore agricolo a titolo principale cioè colui che dedica «all'attività agricola almeno due terzi del proprio lavoro complessivo e che ricavi almeno due terzi del proprio reddito globale di lavoro risultante dalla propria posizione fiscale» (art. 12, l. 9 maggio 1975, n. 153). La norma fiscale richiede, come anticipato, che il socio abbia capacità di produrre e conferire alla struttura cooperativa un quantitativo minimo (almeno un quarto dei mangimi o almeno la metà dei prodotti agricoli o zootecnici siano ottenuti dai propri fondi), senza fare riferimento alcuno al reddito che l'imprenditore ricavi dal lavoro che dedica all'attività agricola.

3. L'altra sentenza che si richiama ad altra giurisprudenza della stessa Corte di legittimità (Cass. 14 gennaio 1999, n. 338, *cit.*), mentre conferma il principio che l'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601 sia applicabile alle cooperative agricole di lavorazione, conservazione ed alienazione dei prodotti ritiene non estensibile le predette agevolazioni fiscali nel caso che il reddito conseguito dall'ente cooperativo attraverso la alienazione di prodotti di un'azienda agricola ubicata all'estero (Francia) conferiti dal suo titolare, cittadino francese, nella sua qualità di socio, alla cooperativa. Su questa sentenza (la n. 4969) non ci sentiamo di aderirvi ed esprimiamo qualche nostra perplessità.

Vale notare che l'art. 10 non è preordinato ad esentare dalle imposte sul reddito l'intero reddito conseguito dall'ente cooperativo. Il comma 2° del citato art. 10, infatti, stabilisce che «se le attività esercitate dalla cooperativa o dai soci eccedano i limiti di cui al precedente comma ed alle lettere b) e c) dell'art. 28 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, l'esenzione compete per la parte del reddito della cooperativa o del consorzio corrispondente al reddito agrario dei terreni dei soci». Le agevolazioni fiscali di cui all'art. 10 non potevano essere negate *in toto*. Non averle riconosciute e, quindi, negate con la decisione ora assunta dalla Cassazione (*ex art.* 384 c.p.c.) ha significato per la struttura cooperativa una penalizzazione che non si giustifica; infatti, le agevolazioni potevano essere accordate per quella parte di reddito conseguito mediante il conferimento dei prodotti

agricoli ottenuti dalle aziende agricole dei soci situate nel territorio nazionale. Il Legislatore tributario, almeno per le disposizioni di cui è parola, ha tenuto fermo il criterio della prevalenza, allorché si è trattato di prendere in considerazione le attività agricole per connessione. Peraltro, va aggiunto che non decadono dalle agevolazioni di legge quelle cooperative che acquistano da terzi una limitata quantità di prodotto per migliorarne la qualità. La stessa Corte di cassazione (sent. 24 marzo 1980, n. 1974, in *Giur. agr. it.*, 1983, 29), ha ritenuto «che l'attività di trasformazione non sia limitata ai prodotti conferiti dagli associati, ma riguarda anche i prodotti acquistati presso terzi è, di per se stesso, insufficiente per escludere il carattere agricolo dell'attività medesima, ferma, peraltro, al fine di affermare o escludere l'anzidetto carattere, la necessità di ricorrere al criterio della prevalenza, qualora l'attività di trasformazione sia svolta in favore di soggetti non associati» (v. anche Comm. trib. centr. 17 aprile 1990, n. 2984, riportata da *GEN-TILE, op. cit.*, 68). Poteva essere questa la strada da seguire anche in considerazione del fatto che se si riconosce la possibilità allo straniero di poter essere socio di una cooperativa agricola italiana non è comprensibile, poi, che questi non possa utilizzare il servizio che la stessa cooperativa può offrire con la conseguenza che la cooperativa debba perdere le agevolazioni fiscali che la legislazione tributaria almeno per il criterio della prevalenza non le nega.

Alfio Grasso

\*

Cass. Sez. V Civ. - 16-11-2001, n. 14380 - Delli Priscoli, pres.; Tirelli, est.; Nardi, P.M. (conf) - Hangartner (avv. Patti) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (Cassa con rinvio Comm. Trib. Reg. Umbria 19 dicembre 1996)

**Imposte e tasse - Imposte di registro - Acquirente di fondo rustico - Diniego dei benefici per la piccola proprietà contadina - Impugnazione dell'atto innanzi al giudice amministrativo - Necessità - Esclusione - Ricorso contro la liquidazione della maggiore imposta pretesa - Ammissibilità** (L. 6 agosto 1954, n. 604, art. 3)

*L'acquirente di un fondo rustico, al quale sia stata negata l'esistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici in tema di piccola proprietà contadina, non è tenuto ad impugnare il diniego davanti al giudice amministrativo, ma può contestarne la fondatezza mediante il ricorso contro l'avviso di liquidazione della maggiore imposta pretesa dall'Ufficio (1).*

(Omissis)

Premesso che i vari motivi del ricorso possono essere congiuntamente trattati per via della loro intima connessione, desivi rilevare che con la l. 6 agosto 1954, n. 604, vennero introdotte delle modificazioni in tema di agevolazioni per la piccola proprietà contadina, prevedendosi in particolare, fra l'altro, l'applicazione dell'imposta di registro in misura ridotta per gli atti di trasferimento di adeguati fondi a persone dedite abitualmente alla lavorazione della terra.

Ai sensi dell'art. 3 della legge, l'esistenza dei predetti requisiti avrebbe dovuto essere certificata dall'Ispettorato provinciale agrario e, cioè, dallo stesso organo competente ad attestare la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale, che in base alle leggi successive (art. 1 *bis* della Tariffa allegata al d.p.r. n. 634/1972, sostanzialmente riprodotto dall'art. 1 della Tariffa allegata al d.p.r. n. 131/1986), costituisce titolo per fruire di analogo beneficio sempre in caso di acquisto di fondi rustici.

Chiamate a pronunciarsi su di un regolamento di giurisdizione (v. sentenza n. 1316 del 3 febbraio 1993), le Sezioni Unite di questa

(1) Non risultano precedenti in termini.

Suprema Corte hanno innanzitutto ricordato che l'accertamento relativo alla qualità di imprenditore agricolo a titolo principale non presentava caratteri di autonomia rispetto al rapporto tributario, sicché poteva essere sindacato in sede giurisdizionale solo contemporaneamente e nell'ambito della controversia sulla esistenza o meno dell'obbligazione d'imposta (Cass. 1990/11359).

Un'affermazione del genere non comportava, d'altronde, alcuna deroga agli ordinari principi perché il riconoscimento della qualità d'imprenditore agricolo a titolo principale non implicava nessuna valutazione discrezionale della P.A., ma costituiva semplicemente una delle condizioni per la determinazione dell'ammontare dell'imposta di registro, che a sua volta integrava una questione certamente devoluta alla giurisdizione delle Commissioni tributarie dall'art. 1 del d.p.r. n. 636/1972 (oggi art. 2 del d.lgs. n. 546/1992).

Ciò posto, rimane unicamente da aggiungere che neppure l'attestazione di cui all'art. 3 della n. 604/1954 postula l'esercizio di poteri discrezionali riservati alla P.A. (Cass. 1983/00831), per cui deve necessariamente concludersi nel senso che anche l'acquirente di un fondo rustico che abbia visto negarsi l'esistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici in tema di piccola proprietà contadina, non sarà minimamente tenuto ad impugnare il diniego davanti al giudice amministrativo, ma potrà sempre contestarne la fondatezza con il ricorso contro l'avviso di liquidazione della maggiore imposta pretesa dall'Ufficio (Cass. 1982/01672, nonché Cons. Stato, Sez. VI, 1985/00118, 1986/00243, 1987/00231, 1988/00575, 1990/00907, 1993/00805 e 1996/01135).

E proprio questo è quello che è avvenuto nel caso di specie in cui, ricevuto l'avviso di liquidazione dell'imposta non pagata, la Hangartner l'ha impugnato davanti alla Commissione tributaria di 1° Grado di Perugia, deducendo la sussistenza dei requisiti occorrenti per la spettanza delle agevolazioni di cui alla legge n. 604/1954.

Il giudice adito ha condiviso la tesi della contribuente, ma sull'appello dell'Ufficio la Commissione tributaria regionale ha riformato la decisione impugnata, limitandosi però ad affermare che il beneficio invocato dalla Hangartner non poteva esserle accordato perché il competente organo regionale aveva accertato che nel caso in questione non ricorrevano i presupposti per la sua concessione.

Così argomentando, la Commissione tributaria regionale ha effettivamente mostrato di riconoscere efficacia preclusiva alla predetta certificazione che, tutt'al contrario, avendo ad oggetto il mero riscontro di dati oggettivi, rappresentava un semplice parere tecnico (Cass. 1981/02042) da vagliare anche alla luce delle obiezioni sollevate dalla contribuente e già fatte proprie dalla decisione di primo grado.

Essendo invece mancata ogni valutazione in proposito, la sentenza impugnata dev'essere pertanto cassata con rinvio degli atti, anche per le spese del presente giudizio, ad altra sezione della medesima Commissione tributaria regionale dell'Umbria.

(Omissis)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 18-1-2001, n. 721 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Milana (avv. Manenti) c. Sparacino (avv. Cersomino). (Conferma App. Catania, Sez. spec. agr. 23 maggio 1998)

**Impugnazioni civili - Cassazione (ricorso per) - Ricorso - Forma e contenuto - Indicazione dei motivi e delle norme di diritto - Denuncia di violazione e falsa applicazione della legge - Condizioni di ammissibilità - Indicazione delle affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata in contrasto con le disposizioni indicate o con la loro interpretazione dottrinarica o della giurisprudenza di legittimità - Necessità - Assenza di tali indicazioni - Impossibilità per la Corte di cassazione di verificare il fondamento della denunciata violazione - Inammissibilità del motivo.** (C.p.c., artt. 360, 366)

**Mandato - Estinzione - Mandatario ad negotia costituito in giudizio per il mandante, a mezzo di procuratore legale - Morte del mandante - Interruzione del processo - Condizioni - Dichiarazione o notificazione della morte da parte del procuratore legale - Necessità - Conoscenza della morte da parte del giudice o della controparte -**

**Irrelevanza - Atti compiuti dal mandatario anteriormente alla conoscenza della morte del mandante - Validità nei confronti del mandante o dei suoi eredi.** (C.c., artt. 1398, 1399, 1703, 1722; c.p.c., artt. 77, 83, 299, 300)

*Quando nel ricorso per cassazione, pur denunciandosi violazione e falsa applicazione della legge, con richiamo di specifiche disposizioni normative, non siano indicate le affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che si assumono in contrasto con le disposizioni indicate - o con l'interpretazione delle stesse fornita dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina - il motivo è inammissibile poiché non consente alla Corte di cassazione di adempiere il compito istituzionale di verificare il fondamento della denunciata violazione (1).*

*La morte del mandante che sta in giudizio per mezzo del mandatario ad negotia costituito tramite procuratore legale, in tanto ha rilevanza processuale ed importa l'interruzione del processo, in quanto sia stata dichiarata o notificata dal procuratore legale, restando irrilevante che la morte della parte sia nota al giudice ed alla controparte, sopravvivendo la rappresentanza processuale, per il suo particolare carattere di rapporto esterno rispetto al giudice ed alla controparte, al decesso del mandante; mentre nei rapporti interni fra mandante e mandatario, gli atti (in essi compresa la nomina di un procuratore ad processum) che siano stati compiuti dal mandatario prima di conoscere l'estinzione del mandato (per morte del mandante) restano validi, sia nei confronti del mandante che dei suoi eredi (salva da parte di questi ultimi la ratifica dell'operato del mandatario) (2).*

(Omissis)

2. Tutti tali motivi sono infondati, alla luce delle considerazioni che seguono.

2.1. Quanto - *in primis* - alla denunciata violazione, da parte dei giudici del merito, sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c., degli artt. 77, 83, 125 e 182 c.p.c., nonché degli artt. 1708 e 1722 c.c. la censura è inammissibile.

Deve ribadirsi al riguardo, infatti, che quando nel ricorso per cassazione pur denunciandosi violazione e falsa applicazione della legge, con richiamo di specifiche disposizioni normative, non siano indicate le affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che si assumono in contrasto con le disposizioni indicate - o con l'interpretazione delle stesse fornite dalla giurisprudenza di legittimità o dalla prevalente dottrina - il motivo è inammissibile poiché non consente alla Corte di cassazione di adempiere il compito istituzionale di verificare il fondamento della denunciata violazione (Cass. 12 maggio 1998, n. 4777).

In altri termini è inammissibile il ricorso nel quale non venga precisata la violazione di legge nella quale sarebbe incorsa la pronuncia di merito, non essendo al riguardo sufficiente un'affermazione apodittica non seguita da alcuna dimostrazione dovendo il ricorrente porre la Corte di legittimità in grado di orientarsi fra le argomentazioni in base alle quali si ritiene di censurare la pronuncia impugnata (Cass. 21 agosto 1997, n. 7851).

Pacifico quanto precede si osserva che nella specie, come si ricava dal contesto dei motivi in esame, parte ricorrente omette sia di indicare quale sia la interpretazione data, dal giudice del merito, delle richiamate disposizioni e i motivi per cui la stessa non possa essere accettata, sia quale sia la «corretta» interpretazione di tali norme.

In realtà parte ricorrente, lungi dal non censurare l'interpretazione che il giudice del merito ha dato delle ricordate disposizioni, si limita a dolersi che l'esito della lite sia stato sfavorevole alle proprie aspettative, per essere state le risultanze di causa valutate in modo difforme alla sua, soggettiva, interpretazione di quelle stesse risultanze ed è evidente - pertanto - che la denuncia esula totalmente dalla previsione di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c.

2.2. Quanto, ancora, alla denunciata violazione dell'art. 112 c.p.c., sotto il profilo dell'omesso esame delle proposte eccezioni, quanto alla inesistenza - in capo all'appellante Sparacino Antonio - del potere di rappresentare il proprio genitore Sparacino Vincenzo, il denunciato vizio non sussiste, atteso che la questione risulta espressamente affrontata a pagina 89 della sentenza, *sub D*, ove espressamente si menziona la procura alle liti (*id est* la procura a proporre la lite) rilasciata da Sparacino Vincenzo «trascritta nella stessa memoria Milana», cioè la procura 3 settembre 1992, con firma autenticata dal Notaio Morello di Siracusa.

2.3. In merito - da ultimo - ai vizi di motivazione, per avere i giudici di secondo grado trascurato di valutare - in buona sostanza -

che la procura 3 settembre 1992 si era estinta «per il compimento da parte del mandatario, dell'affare» per la quale era stata conferita, avendo già il mandatario promosso altro giudizio conclusosi con sentenza (dichiarativa della litispendenza) non gravata di appello, la doglianza non può trovare accoglimento atteso che nella specie «l'affare» per il quale era stata rilasciata la «procura» non era – come esattamente, sia pure *per incidens*, ritenuto dai giudici di secondo grado – la proposizione di un certo, unico, giudizio, ma l'esperimento di qualsiasi azione giudiziaria, in primo grado come in appello, per conseguire la risoluzione, per inadempimento del conduttore, del contratto di affitto oggetto della presente controversia.

Il mandato, prevede – in particolare – l'art. 1722, n. 1 c.c. «si estingue ... per il compimento, da parte del mandatario, dell'affare per il quale è stato conferito».

Pacifico quanto sopra correttamente i giudici del merito hanno – sostanzialmente – interpretato la procura speciale rilasciata in favore di Sparacino Antonio da Sparacino Vincenzo e Montalta Claudia Martina in proprio e in rappresentanza delle figlie minori Sparacino Adriana e Laura il 3 settembre 1992 come diretta allo specifico «affare» di compiere quanto «necessario o semplicemente opportuno fino all'ottenimento del fondo (condotto dal Milana) libero e sgombrato da persone e cose» (come testualmente previsto nella procura stessa).

Certo che tale «affare» non era stato portato a «compimento» con la sentenza del 1994, dichiarativa della litispendenza tra quel giudizio e altro, è palese che legittimamente Sparacino Antonio, per nome e per conto dei propri mandanti, in forza della procura 3 settembre 1992, ha proposto appello avverso la diversa sentenza 28 novembre-16 dicembre 1996, pure essa resa sulla «identica» domanda diretta (come la precedente) all'ottenimento di quel medesimo fondo – di proprietà dei mandanti – «libero e sgombrato da persone e cose».

2.4. Ritenuto che la procura speciale 3 settembre 1992 abilitava Sparacino Antonio alla proposizione del giudizio è palese che rimangono assorbite tutte le altre questioni sollevate con i motivi in esame quanto alla diversa, successiva procura speciale 30 ottobre 1997.

3. Motivi di ordine logico, a questo punto della esposizione, impongono di esaminare con precedenza, rispetto al quarto ed al quinto motivo, prima parte, tutti relativi al *quantum* del credito di parte concedente accertato dai giudici del merito, il quinto motivo, seconda parte, del ricorso del Milana.

Con questo, in particolare, il ricorrente fa presente che per effetto dell'intervenuta morte, il 22 dicembre 1997, in corso di causa, del mandante Sparacino Vincenzo si è verificata una ulteriore causa di estinzione del mandato a suo tempo rilasciato in favore di Sparacino Antonio, a norma dell'art. 2722, n. 4 c.c., con conseguente nullità della sentenza in questa sede impugnata.

4. Al pari dei precedenti, il motivo non può trovare accoglimento.

In conformità ad una giurisprudenza pressoché costante di questa Corte regolatrice, infatti, deve ribadirsi che la morte del mandante che sta in giudizio per mezzo del mandatario *ad negotia* tramite procuratore legale, in tanto ha rilevanza processuale ed importa l'interruzione del processo, in quanto sia stata dichiarata o notificata dal procuratore legale, restando irrilevante che la morte della parte sia nota al giudice ed alla controparte, sopravvivendo la rappresentanza processuale, per il suo particolare carattere di rapporto esterno rispetto al giudice ed alla controparte, al decesso del mandante; mentre nei rapporti interni fra mandante e mandatario, gli atti (in essi compresa la nomina di un procuratore *ad processum*) che siano stati compiuti dal mandatario prima di conoscere l'estinzione del mandato (per morte del mandante) restano validi, sia nei confronti del mandante che dei suoi eredi (salva da parte di questi ultimi la ratifica dell'operato del mandatario). (Tra le tantissime in tale senso, Cass. 17 dicembre 1991, n. 13592).

5. Con il quarto motivo il ricorrente denunciando «violazione dell'art. 112 c.p.c. in relazione all'art. 360 c.p.c.» fa presente che controparte aveva chiesto la condanna di esso Milana al pagamento della somma di lire 92.779.000, per canoni sino al 1995 e che la Corte del merito, pronunziando palesemente *ultra petita*, ha quantificato il credito nel maggior importo di lire 110.938.000.

6. Il motivo è inammissibile.

Come risulta dagli atti di causa (il cui diretto esame è consentito, deducendosi un *error in procedendo*), gli attori-appellanti avevano chiesto la condanna del Milana al pagamento della somma di lire 92.779.000 «oltre interessi e rivalutazione».

La Corte di appello di Catania, Sezione specializzata agraria, ha quantificato il credito di parte concedente nell'importo di lire 110.779.000, «già rivalutato».

Pacifico quanto sopra è palese che in applicazione dell'art. 366, n. 4 c.p.c. il ricorrente non poteva – genericamente – limitarsi ad affermare che la somma liquidata era «maggiore» di quella richiesta, ma doveva – adeguatamente – dimostrare che sviluppata la somma richiesta nel ricorso introduttivo – adeguata, cioè, la stessa, ai valori della moneta corrente – si perveniva ad un importo inferiore di quello liquidato (circostanza certamente da escludere, ove si consideri il tempo per il quale si è protratta la mora).

7. Con il quinto, e ultimo, motivo (prima parte) il ricorrente lamenta «difetto di motivazione su un punto decisivo della controversia, omesso esame della consulenza tecnica esperita in primo grado, art. 360 c.p.c.».

Si osserva, al riguardo, che, «il canone dovuto per legge è quello che emerge dalla c.t. fatta esperire in primo grado, non impugnata dall'appellante. Tanto era stato formalmente eccepito da Milana con la memoria in cui si contestava l'ammontare dell'inadempienza e quindi della dedotta debenza», «la sentenza impugnata non motiva le ragioni per cui disattende le risultanze dell'esperito mezzo istruttorio; ne deriva che la sentenza sul punto è carente di motivazione».

8. La censura – non conforme alle prescrizioni imposte dall'art. 366, n. 4 c.p.c. – è inammissibile per la sua estrema genericità.

I termini in cui il motivo è formulato, infatti, non consentono a questa Corte di apprezzare quale sia il vizio – rilevante sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c. – in cui siano incorsi i giudici di secondo grado.

Se, come parrebbe ad una prima lettura, si deduce che il credito, per canoni non pagati, doveva quantificarsi, alla luce delle risultanze di una consulenza tecnica espletata in primo grado, in un importo «diverso», rispetto a quello affermato e ritenuto in sentenza, è palese la inammissibilità della deduzione, atteso che era puntuale onere della parte ricorrente trascrivere – quantomeno per la parte *de qua* – la relazione di consulenza tecnica e le diverse conclusioni fatte proprie da questa.

Ove, per contro, si ritiene che la censura riguardi il mancato esame di «difese» svolte dallo stesso Milana in grado di appello, è palese che la deduzione è inammissibile, atteso che il ricorrente non poteva limitarsi a denunciare l'omesso esame di difese svolte nel precedente grado, ma trascrivere questa, onde permettere a questa Corte di apprezzarne la rilevanza e conclusioni al fine del decidere.

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

#### (1-2) ULTRATTIVITÀ DEL MANDATO E SOPRAVVIVENZA DELLA PROCURA *AD LITEM* OLTRE LA MORTE DEL MANDANTE E IL GRADO DI GIUDIZIO.

Nella sentenza in epigrafe assume parte ricorrente che la procura speciale in forza della quale veniva impugnata la sentenza ad essa favorevole deve considerarsi inefficace, atteso che conferisce, alla persona indicata nella medesima, solo la facoltà di promuovere «un giudizio» avanti la Sezione specializzata agraria del Tribunale del luogo in cui è sorta la controversia, e che tale facoltà era già stata esercitata in occasione di un altro giudizio preventivamente promosso innanzi allo stesso Tribunale. La doglianza non ha trovato accoglimento, in ragione del fatto che l'art. 1708, 1° comma c.c. dispone che: «il mandato non comprende solo gli atti per i quali è stato conferito, ma anche quelli che sono necessari al loro compimento» (1). In questa categoria

(1) Si ritiene generalmente che essa sia riferibile solo al mandato speciale. Per tutti, LUMINOSO, *Mandato, commissione, spedizione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* A. CICU - F. MESSINEO, XXXII, 1984, 133-134;

diversamente SANTAGATA, *Del mandato. Disposizioni generali*, in *Comm. cod. civ.* a cura di Scialoja e Branca, Bologna-Roma, 1985, 513, che ritiene estensibile la norma anche al mandato generale.

vanno compresi tutti gli atti, giuridici e materiali, che costituiscono l'attività preparatoria, conclusiva e consequenziale necessaria per realizzare il risultato voluto dal mandante, essendo i vari momenti e fasi dell'attività esecutiva del mandato, legati da «un'intima connessione funzionale» (2). La disposizione trova applicazione anche nei riguardi della procura *ad litem*, e ciò importa che il giudice, nell'interpretare il contenuto della procura al difensore, deve tener conto del rapporto controverso e del risultato che la parte si proponeva di conseguire con l'esperimento dell'azione giudiziaria (o con la resistenza ad essa) (3).

Denunciando l'erronea interpretazione dell'ult. comma dell'art. 83 c.p.c., sostiene il ricorrente che la norma suddetta presume che la procura al difensore sia limitata ad un determinato grado del processo; mentre i controricorrenti assumono che ciò è vero fin tanto che nell'atto non sia espressa una volontà diversa. E nella specie tale diversa volontà è stata manifestata, atteso che con tale procura era stata conferita la facoltà di promuovere «un giudizio», ed il giudizio si articola in più fasi o gradi. Ed, in particolare, prevede l'art. 1722, n. 1 c.c. che: «il mandato si estingue... per il compimento, da parte del mandatario, dell'affare per il quale è stato conferito»; ciò che ha portato i giudici del merito a interpretare pacificamente la procura speciale come diretta allo specifico «affare» di compiere «quanto necessario o semplicemente opportuno fino all'ottenimento del fondo (condotto dal ricorrente) libero e sgombro da persone e cose» (come testualmente previsto nella procura stessa); affare che, nel caso di specie, non era stato portato a compimento a seguito del giudizio innanzi tempo promosso.

La disposizione contenuta nell'art. 83, 4° comma c.c. ha suscitato interpretazioni contrastanti nei casi in cui il mandato rechi al riguardo espressioni ampie, quali il conferimento di poteri per il «presente giudizio», o «processo», «causa», «controversia», «lite», «procedimento», «fino a completa esecuzione». Al riguardo si è talvolta ritenuto che l'articolo in commento richiede una consapevole dichiarazione di ultrattività che non può riscontrarsi nelle vaghe formule di stile tradizionalmente utilizzate (4).

La tesi restrittiva è però avversata da chi sostiene che l'uso di tali stilemi non esclude il riferimento ad una precisa vicenda (il processo, appunto) articolata in più gradi, per cui gli indicati termini sono idonei a vincere la presunzione posta dal 4° comma dell'art. 83 c.c. (5).

Il contrasto è stato composto dalle Sezioni Unite (6) le quali, muovendo dal rilievo per cui la procura non esige l'adozione di formule sacramentali, hanno considerato indice sufficiente di ultrattività il ricorso alle formule che si sono indicate, in tal modo avallando l'interpretazione più ampia (7).

Intimamente connesso al predetto motivo di ricorso è il secondo motivo con cui il ricorrente denuncia, da

parte dei giudici del merito, violazione sotto il profilo di cui all'art. 360, n. 3 c.p.c., degli artt. 77, 83, 125 e 182 c.p.c., nonché degli artt. 1708 e 1722 c.c.

Il motivo non merita accoglimento difettando della necessaria specificità in relazione alle indicate censure. Va rilevato come il vizio della sentenza previsto dall'art. 360, n. 3 c.p.c. debba essere dedotto, a pena d'inammissibilità del motivo, giusta la disposizione dell'art. 366, n. 4 c.p.c., mediante la specifica indicazione delle affermazioni in diritto contenute nella sentenza gravata che motivatamente si assumano in contrasto con le norme regolatrici della fattispecie o con l'interpretazione delle stesse fornita dalla giurisprudenza di legittimità e/o dalla prevalente dottrina, diversamente non ponendosi la Corte regolatrice in condizione d'adempiere al suo istituzionale compito di verificare il fondamento della lamentata violazione; onde è che risulta inidoneamente formulata, ai fini dell'ammissibilità del motivo di ricorso dedotto ai sensi della disposizione in esame, la critica delle soluzioni adottate dal giudice del merito, nel risolvere le questioni giuridiche poste dalla controversia, operata dal ricorrente non mediante puntuali contestazioni delle soluzioni stesse nell'ambito d'una valutazione comparativa con le diverse soluzioni prospettate nel motivo, bensì mediante la mera contrapposizione di queste ultime a quelle desumibili dalla motivazione della sentenza impugnata (8). La Corte ha ripetutamente evidenziato come il ricorso per cassazione, con il quale si facciano valere vizi di motivazione della sentenza impugnata a norma dell'art. 360, n. 5 c.p.c., debba contenere, in ottemperanza al disposto dell'art. 366, n. 4 c.p.c., la precisa indicazione di carenze o lacune nelle argomentazioni, ovvero la specificazione di illogicità, consistenti nell'attribuire agli elementi di giudizio un significato fuori dal senso comune, od ancora la mancanza di coerenza tra le varie ragioni esposte, quindi l'assoluta incompatibilità razionale degli argomenti usati e l'insanabile contrasto degli stessi; come non possa, invece, farsi valere la non rispondenza della ricostruzione dei fatti operata dal giudice del merito al convincimento della parte ed, in particolare, non possa proporsi un preteso migliore e più appagante coordinamento dei molteplici dati acquisiti, atteso che tali aspetti del giudizio, interni all'ambito della discrezionalità di valutazione degli elementi di prova e dell'apprezzamento dei fatti, attengono al libero convincimento del giudice e non ai possibili vizi dell'*iter* formativo di tale convincimento rilevanti ai sensi della norma *de qua*, diversamente risolvendosi il motivo di ricorso per cassazione – com'è, appunto, per quello in esame – in un'inammissibile istanza di revisione delle valutazioni e dei convincimenti del giudice del merito, *id est* d'un nuovo giudizio sul fatto estraneo alla natura ed alle finalità del giudizio di legittimità.

(2) SANTAGATA, *ult. op. cit.*, 492; Cass. 15 aprile 1949, n. 899, in *Mass.*, 1949, secondo cui non occorre che il mandato speciale indichi in modo tassativo tutte le categorie di affari per cui è consentito, essendo sufficiente un'indicazione anche esemplificativa, suscettibile di interpretazione estensiva, specie se essa concerne atti dispositivi.

(3) Cass. 8 febbraio 1985, n. 1006, in *Mass.*, 1985.

(4) Cass. 16 dicembre 1987, n. 9337, in *Foro it.*, I, 2989; Cass. 28 marzo 1985, n. 2191, in *Giust. civ.*, 1986, I, 211.

(5) Cass. 22 giugno 1992, n. 7599, in *Rep. Foro it.*, 1992, voce *Procedimento civile*, n. 70; Cass. 18 giugno 1992, n. 7487, *ivi*, 1992, voce *ult. cit.*, n. 71.

(6) Cass. Sez. Un., 17 maggio 1991, n. 5528, in *Giust. civ.*, 1991, I, 1420, e n. 5529, in *Foro it.*, 1991, I, 3088.

(7) Cass. 27 gennaio 1978, n. 388, in *Rep. Foro it.*, 1978, voce *Ingiunzione (procedimento per)*, n. 25, secondo cui va sottolineata la tendenza

ad estendere la portata della procura a procedimenti implicati da quello in vista del quale fu rilasciata. Si è perciò affermato che la procura rilasciata al margine del ricorso per decreto ingiuntivo abilita il difensore a rappresentare il creditore nel successivo giudizio di opposizione e, salvo espressa limitazione al procedimento monitorio ed all'eventuale giudizio di opposizione, anche nel conseguente processo esecutivo. Cass. 27 giugno 1988, n. 4326, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce *Procedimento civile*, n. 67, secondo cui analogamente il mandato conferito per il procedimento di convalida per finita locazione e per la successiva fase esecutiva si estende anche al giudizio di opposizione revocatoria ex art. 404, 2° comma c.p.c. promosso dal subconduttore, dal momento che in entrambi i procedimenti il locatore persegue lo stesso scopo di conseguire la disponibilità del bene locato contro chiunque si opponga al rilascio.

(8) E *pluribus*. Cass. 10 aprile 1999, n. 3507, in *Mass.*, 1999; Cass. 12 maggio 1998, n. 4777, in *Mass.*, 1998.

In particolare, va ulteriormente considerato come, allorché sia denunciato, con il ricorso per cassazione ex art. 360, n. 5 c.p.c., un vizio di motivazione della sentenza impugnata per pretese incongruità e/o insufficienza delle argomentazioni svolte in ordine alle prove in ragione d'asserita omessa od erronea valutazione delle risultanze processuali, è necessario, al fine di consentire al giudice di legittimità il controllo sulla decisività degli elementi di giudizio non valutati od erroneamente valutati, che il ricorrente specifichi il contenuto di ciascuna delle dette risultanze mediante loro sintetica ma esauriente esposizione.

Con altro motivo di ricorso, il ricorrente fa presente che per effetto dell'intervenuta morte, in corso di causa, del mandante si è verificata una ulteriore causa di estinzione del mandato, a norma dell'art. 1722, n. 4 c.c., che stabilisce la regola generale secondo la quale il mandato si estingue per la morte, l'interdizione o l'inabilitazione del mandante o del mandatario. Andando oltre la ragione della norma ora menzionata quanto alle vicende relative alla persona del mandatario, per quel che concerne la persona del mandante, la *ratio* si trova essenzialmente nel fatto che il conferimento dell'incarico rappresenta una scelta sul modo di gestire il proprio patrimonio, scelta che può anche non essere condivisa dagli eredi del mandante, dal tutore, dal curatore (9). Tuttavia, al di là delle eccezioni previste nel codice civile, di cui la prima riguarda il c.d. mandato *in rem propriam*, e la seconda l'esercizio dell'impresa commerciale (art. 1722, n. 4, seconda parte, c.c.), afferma la Suprema Corte (10) che la morte del mandante che sta in giudizio per mezzo del mandatario *ad negotia* costituito tramite procuratore legale, in tanto ha rilevanza processuale ed importa l'interruzione del processo, in quanto sia stata dichiarata o notificata dal procuratore legale (...). La dichiarazione o la comunicazione dell'evento, per avere efficacia interruttiva del processo, debbono provenire esclusivamente dal difensore della parte, cui l'evento si riferisce (non assumono alcun rilievo processuale eventuali dichiarazioni o comunicazioni rese dai difensori delle altre parti, né può avere valore la conoscenza dell'evento acquisita *aliunde* dal giudice) (11). Nessuna efficacia interruttiva del processo può riconoscersi all'evento, se il difensore della parte colpita non ne dà notizia attraverso formale dichiarazione o apposita comunicazione; ciò in quanto, non solo la presenza, nel processo, del difensore garantisce, comunque, il rispetto del contraddittorio ed il compimento di tutte quelle attività difensive volte alla migliore tutela degli interessi della parte rappresentata, ma anche perché l'eventuale silenzio del difensore circa

il verificatosi evento interruttivo può interpretarsi come tacita conferma dell'incarico o del mandato da parte del successore o del nuovo rappresentante legale (12).

È invece inammissibile, secondo la Suprema Corte (13), la domanda giudiziale proposta dal mandatario nell'interesse del mandante, dopo la morte di costui, anche se il mandatario della morte non abbia avuto notizia. Nel caso di specie, il Supremo Collegio confermava la sentenza di merito impugnata laddove giudicava inammissibile la domanda giudiziale proposta, in nome e per conto del fratello, con mandato da questi rilasciato al ricorrente. Si sostiene che, al momento della proposizione della domanda, il ricorrente non era ancora a conoscenza della morte del fratello, avvenuta in realtà antecedentemente, e che tale conoscenza si ebbe esclusivamente dopo la sentenza del Tribunale adito. Osserva la Corte che le disposizioni di cui agli artt. 1722, n. 4, 1728 e 1729 c.c. riguardano gli atti di natura sostanziale compiuti dal mandatario dopo la morte del mandante: estinto il mandato, la domanda è senz'altro inammissibile, venendo a mancare del tutto la legittimazione del mandatario a far valere quella determinata azione, e ciò sia che l'estinzione avvenga anteriormente alla proposizione della domanda, sia che avvenga in corso di giudizio, dovendo le condizioni dell'azione sussistere al momento dell'emanazione della sentenza.

Analogamente viene rilevato che il decesso della parte attrice avvenuto prima della notificazione dell'atto introduttivo comporta la nullità dell'intero giudizio, rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, atteso che il contraddittorio fra le parti si istituisce dopo che la domanda sia stata portata a conoscenza della parte convenuta e tenendo altresì conto che il principio dell'ultrattività del mandato e della sopravvivenza della procura *ad litem* oltre la morte del mandante, derogando alle regole generali di cui all'art. 1722, n. 4 c.c. e artt. 83 e 84 c.p.c., ha carattere del tutto eccezionale e va perciò contenuto, nella sua applicazione, entro lo stretto ambito delle norme che lo prevedono (artt. 1728 c.c. e 300 c.p.c.) (14).

Stefania Conventi

\*

(9) V. MINERVINI, *Il mandato, la commissione, la spedizione*, in *Trattato Vassalli*, Torino, 1952, 205 ss.

(10) Cass. 2 dicembre 1994, n. 10350, in *Giur. it.*, I, 1, 1702.

(11) Cass. 20 febbraio 1988, n. 1767, in *Mass.*, 1988: «La morte della parte costituita, intervenuta nel corso del giudizio di primo grado, spiega effetti interruttivi solo quando il procuratore della parte medesima provveda a dichiarare o notificare l'evento, ai sensi dell'art. 300 c.p.c.; in difetto, il processo prosegue, anche in appello, nei confronti del defunto, restando inidonea a determinare l'interruzione la dichiarazione o comunicazione di detto evento proveniente da altre parti o dai loro procuratori».

(12) Cass. 24 gennaio 1995, n. 791, in *Mass.*, 1995: «La morte o la perdita di capacità della parte costituita, che sopravvengano nel corso di un grado di merito del processo, prima della chiusura della discussione, trovano regolamentazione nelle disposizioni dell'art. 300 c.p.c., senza alcuna possibilità di integrazione od interferenza sulla relativa disciplina dei principi che regolano gli effetti degli eventi medesimi se verificatisi in ulteriori e diversi momenti del rapporto processuale (quello successivo alla chiusura della discussione ed anteriore alla pubblicazione della sentenza, caratterizzato dalla irrilevanza di detti eventi, e quello di quiescenza del rapporto processuale, in attesa dell'eventuale fase con riguardo alla d'impugnazio-

ne, regolato dall'art. 286 c.p.c., con riguardo alla notificazione della sentenza, nonché dall'art. 328 c.p.c., interruzione o proroga dei termini d'impugnazione). Pertanto, in applicazione del citato art. 300 c.p.c., qualora il procuratore della parte, unico legittimato, ometta di dichiarare in udienza o di notificare alle altre parti, fino alla chiusura della discussione, l'avvenuta morte o perdita della capacità della parte da lui rappresentata, la posizione giuridica di questa resta stabilizzata, rispetto alle altre parti ed al giudice, quale persona ancora esistente od ancora capace, con correlativa ultrattività del mandato alla lite, pure nelle successive fasi di quiescenza e riattivazione del rapporto processuale mediante proposizione di impugnazione, fino a quando, nel procedimento d'impugnazione, non si costituisca l'erede del defunto, od il rappresentante della parte divenuta incapace, ovvero il procuratore di tale parte, originariamente munito di procura valida anche per gli ulteriori gradi, dichiarati in udienza o notificati alle altre parti il verificarsi di quegli eventi, ovvero infine, in caso di contumacia, gli eventi stessi non vengano notificati o certificati dall'ufficiale giudiziario».

V. anche Cass. 13 novembre 1990, n. 10964, in *Mass.*, 1990.

(13) Cass. 17 febbraio 1965, n. 260, in *Foro it.*, 1965, I, 1270.

(14) Cass. 14 aprile 1988, n. 2951, in *Mass. Giust. civ.*, 1988, fasc. 4.



## I

Cass. Sez. III Pen. - 26-2-2002, n. 7430 - Avitabile, pres.; Onorato, est.; Dessena, P.M. (parz. diff.) - Passacantando, ric. (*Annulla in parte senza rinvio App. Cagliari 14 novembre 2000*)

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Provenienza da attività di demolizione e costruzione - Natura di rifiuto speciale - Entrata in vigore della legge n. 443 del 2001 - Persistenza - Fondamento.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 7; l. 21 dicembre 2001, n. 443)

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Attività di demolizione e costruzione di edifici - Applicabilità delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 22 del 1997 - Questione di legittimità costituzionale per disparità di trattamento con la disciplina per le terre e rocce da scavo di cui alla legge n. 443 del 2001 - Manifesta infondatezza - Fondamento.** (L. 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 7, 5; cost., art. 3)

**Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Reato di realizzazione o gestione di discarica abusiva - Sentenza di condanna - Confisca dell'area in caso di comproprietà della stessa - Condizioni.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

*In tema di gestione dei rifiuti, anche dopo l'entrata in vigore della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi - cd. legge obiettivo), continuano a costituire rifiuti speciali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, lett. b), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, quelli derivanti da attività di demolizione e costruzione che, incidendo su edifici, sono strutturalmente diverse dall'attività di scavo, che incide su terreni e per i cui prodotti soltanto l'art. 1, comma 17, della citata legge n. 443 prevede l'esclusione dall'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 22, che li considerava rifiuti speciali o pericolosi (1).*

*È manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, ove definisce quali rifiuti e li sottopone alla conseguente disciplina i materiali derivanti dall'attività di demolizione e costruzione di edifici per la prospettata disparità di trattamento con le terre e le rocce da scavo, anche quando contaminate, escluse dall'art. 1, comma 17 della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici - cd. legge obiettivo) dall'ambito dei rifiuti, nonostante la maggiore pericolosità ambientale di queste ultime, atteso che si tratta di attività e materiali ontologicamente diversi, la cui diversità giustifica la differente disciplina adottata dal legislatore nell'ambito del proprio potere discrezionale (2).*

*In tema di gestione dei rifiuti, il provvedimento di confisca dell'area sulla quale risulta realizzata o gestita la discarica non autorizzata non può essere disposto dal giudice, con la sentenza di condanna emessa ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in caso di comproprietà dell'area stessa, allorché i comproprietari non siano responsabili, quanto meno a titolo di concorso, del reato di discarica abusiva, non avendo l'area una intrinseca criminalità in senso assoluto e potendo essere bonificata dai residui inquinanti (3).*

## II

Cass. Sez. III Pen. - 6-5-2002, n. 16383 - Malinconico, pres.; Novarese, est.; Siniscalchi, P.M. (diff.) - Li Petri, ric. (*Conferma App. Palermo 27 febbraio 2001*)

**Sanità pubblica - Titolare di rivendita di materiali edili - Abbandono di rifiuti - Ripetibilità e abitudine della condotta - Reato di gestione di discarica abusiva - Configurabilità - Interpretazione autentica in tema di rifiuti costituiti da terre e rocce da scavo fornita dall'art. 1, comma 17, l. 21 dicembre 2001, n. 443 - Irrilevanza.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 1; d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389, art. 7; l. 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 17)

*Ai fini della configurabilità del reato di gestione di discarica abusiva previsto dall'art. 51, comma 1 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, commesso dal titolare di un esercizio commerciale di vendita di materiali edili che, ripetutamente e con carattere di definitività, abbandoni i rifiuti provenienti dalla propria attività, non assumono*

*rilievo le modifiche apportate dall'art. 1, comma 17 della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi), il quale ha escluso - fornendo l'interpretazione autentica degli artt. 7, comma 3, lett. b) e 8, comma 1, lett. f-bis) del d.lgs. n. 22 del 1997 - che le terre e le rocce da scavo, anche di gallerie, costituiscono rifiuti, in quanto la legge anzidetta deve essere riferita elusivamente all'attività collegata all'esecuzione di grandi opere e non può essere estesa indiscriminatamente alle normali attività di demolizione e costruzione (la Corte ha altresì precisato che la deroga alla disciplina del d.lgs. n. 22 del 1997 si giustifica per il rilievo pubblico degli interventi previsti nella legge n. 443 del 2001) (4).*

## I

(Omissis)

3. - Va pregiudizialmente affrontata la questione di illegittimità costituzionale del diciassettesimo comma dell'art. 1 (unico) della l. 21 dicembre 2001, n. 443 (delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) (c.d. legge obiettivo). Più esattamente, l'eccezione dei difensori deve essere formulata in questo senso: dopo l'entrata in vigore del citato diciassettesimo comma diventa costituzionalmente illegittima (e rilevante nel presente processo) la disciplina del d.lgs. 22/1997, laddove definisce i rifiuti e sottopone la loro gestione a un regime rigoroso amministrativo penalmente sanzionato (in specie artt. 7 e 51), atteso che essa continua a considerare rifiuti alcuni materiali ecologicamente meno pericolosi di quelli che la nuova norma sottrae alla qualifica di rifiuti e alla relativa disciplina.

La nuova norma, entrata immediatamente in vigore dall'11 gennaio 2002, stabilisce testualmente: «Il comma 3, lett. b) dell'art. 7 e il comma 1, lett. f-bis) dell'art. 8 del decreto legislativo n. 22 del 1997, si interpretano nel senso che le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione media dell'intera massa non presenti una concentrazione di inquinanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti».

Come noto, secondo la lett. b) del terzo comma del citato art. 7, sono rifiuti speciali quelli derivanti dalle attività di demolizione e costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo; mentre secondo la lett. f-bis) del primo comma dell'art. 8 sono esclusi dal campo di applicazione dello stesso decreto legislativo 22/1997, «in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge, le terre e le rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiore ai limiti di accettabilità stabiliti dalle norme vigenti».

A un'attenta lettura, perciò, secondo la norma interpretativa introdotta con il diciassettesimo comma dell'articolo unico della nuova legge, non si devono ritenere rifiuti, e sono quindi esclusi dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 22/1997, le terre e le rocce da scavo, anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, purché la concentrazione media di inquinanti non superi i limiti massimi di legge. Sembra chiaro quindi che continuano a costituire rifiuti speciali quelli derivanti dalle attività di demolizione e costruzione; mentre perdono la qualità di rifiuti solo le terre e le rocce da scavo, posto che l'attività di demolizione e costruzione (che incide su edifici) è strutturalmente diversa dall'attività di scavo (che incide su terreni).

Si può anche aggiungere, peraltro, che la norma in questione ha portata modificativa piuttosto che interpretativa, atteso che la norma precedente escludeva le terre e le rocce dall'ambito di applicazione del decreto legislativo 22/1997, solo in quanto disciplinate da altre disposizioni di legge, ma non le escludeva *tout court* dalla categoria dei rifiuti; mentre la nuova norma le esclude in radice da questa categoria e non solo dal campo di applicazione del menzionato decreto.

Comunque, per quanto direttamente interessa nella presente fattispecie, è indubbio che continuano a costituire rifiuti e ad essere assoggettati alla disciplina del d.lgs. 22/1997 i materiali derivanti da demolizioni e da costruzioni.

Per conseguenza, la sollevata questione di illegittimità costituzio-

nale è manifestamente infondata laddove prospetta una irragionevole disparità di trattamento tra le terre e le rocce da scavo contaminate da inquinanti, escluse dalla categoria di rifiuti nonostante la loro pericolosità ambientale, e i materiali derivanti da demolizioni e costruzioni, che continuano a essere considerati rifiuti speciali, pur non essendo pericolosi: e ciò perché si tratta di attività e di materiali ontologicamente diversi, la cui diversità giustifica la differente disciplina adottata dal legislatore nell'ambito del suo potere discrezionale.

Mentre la questione è vieppiù manifestamente infondata laddove intende prospettare una irragionevole disparità di trattamento tra i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo e le terre e le rocce da scavo contaminate da inquinanti, giacché sotto questo profilo il trattamento resta uguale, posto che entrambi i materiali (pur connotati da analoghi caratteri di pericolosità) vengono esclusi dalla categoria dei rifiuti.

Si tratta semmai di verificare se la suddetta esclusione dalla categoria dei rifiuti di materiali inquinanti o pericolosi sia rispettosa delle direttive comunitarie vigenti in materia. Ma la questione non è rilevante per i materiali da demolizione e da costruzione, oggetto del presente processo. Né può ridondare in una questione di illegittimità costituzionale.

4. - Passando ora ai motivi del ricorso scritto, con la prima censura il difensore lamenta vizio di motivazione in ordine alla imputabilità del fatto al Dessena, ritenuto responsabile solo perché - secondo il ricorrente - avendo la disponibilità della chiave del cancello che chiudeva il terreno nel quale venne realizzata la discarica, consentì l'accesso dei carabinieri nel terreno stesso.

La censura è infondata e va respinta. Invero, è pacifico che l'imputato era proprietario del terreno *de quo* assieme ad altri fratelli; che il terreno era recintato da un muro e da una rete metallica e chiuso da un cancello, di cui l'imputato aveva la chiave; che il terreno era ingombro di numerosi rifiuti (inerti e scarto di lavori edili) provenienti dalla demolizione di una struttura alberghiera appartenente allo stesso imputato.

Da questo compendio probatorio è logico e legittimo dedurre che sia stato il Dessena ad attivare la discarica nel terreno di cui era comproprietario. Si potrebbe semmai ipotizzare il concorso nel reato degli altri comproprietari; ma ciò non escluderebbe evidentemente la responsabilità del primo. In ogni caso, nessuna azione penale risulta iniziata o sollecitata contro gli altri comproprietari.

5. - Col secondo motivo il ricorrente deduce erronea applicazione della legge penale in ordine alla quantificazione e alla qualificazione penale del fatto. Sostiene che il terreno sequestrato non era di 1.100 mq., bensì di soli 637 mq., e che i rifiuti accumulati erano inferiori a quelli indicati dalla polizia giudiziaria (circa 100 mc). Ma soprattutto aggiunge che il materiale depositato era quasi totalmente formato da conci di granito squadrati e pronti per la riutilizzazione edilizia, sicché non poteva qualificarsi come rifiuto, dal momento che il Dessena non aveva intenzione di disfarsene; mentre per la residua e minimale porzione di calcinacci derivanti da lavorazioni edili doveva più correttamente applicarsi l'art. 50 del d.lgs. 22/1997, che prevede come semplice illecito amministrativo l'abbandono o il deposito di rifiuti.

Anche questo motivo è infondato.

Anzitutto il ricorrente asserisce circostanze di fatto (sulla quantità di rifiuti e sulla superficie sequestrata) che sfuggono al controllo del giudice di legittimità. Comunque, anche a voler ritenere che quantità di rifiuti e superficie occupata dai medesimi fossero quelle asserite dal ricorrente, non verrebbero meno gli elementi indicatori della sussistenza della discarica, tradizionalmente definita come ripetuto accumulo di rifiuti in una determinata area, con tendenziale carattere di definitività, desunto soprattutto dalla quantità dei rifiuti e dallo spazio occupato. Infatti, anche le misure asserite dal ricorrente, circa la cubatura dei rifiuti e la superficie occupata, resterebbero indicative dell'esistenza di una discarica.

Anche la tesi che il materiale di scarto edilizio fosse prevalentemente costituito da grossi conci di granito di cui il Dessena non aveva intenzione di disfarsi, configura una deduzione in fatto nuova (non formulata né in primo né in secondo grado), che è preclusa in questa sede. In linea di diritto, poi, il motivo, non solo è inammissibile ex art. 606, comma 3 c.p.p., ma è anche infondato, giacché non considera che, se la nota decretazione d'urgenza ormai decaduta prevedeva la distinzione tra rifiuti, da una parte, e materie prime secondarie (m.p.s.) o residui, dall'altra, sottoposti a regime attenuato ove ne fosse provato l'effettivo riutilizzo, questa distinzione è stata ormai abbandonata dal d.lgs. 22/1997, che comprende nella categoria di rifiuti tutte le cose di cui il detentore si disfi, indipendentemente dalla sua intenzione di riutilizzarle.

6. - Con l'ultimo motivo il difensore sostiene che la misura della confisca del terreno non era applicabile, in quanto nel caso specifico veniva a ledere i diritti di comproprietà di terzi assolutamente incolpevoli e in buona fede.

La censura è fondata e va accolta. Il terzo comma dell'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 stabilisce espressamente che alla sentenza di condanna per il reato di discarica abusiva consegue la confisca dell'area sulla quale è stata realizzata la discarica, se di proprietà dell'autore o del compartecipe del reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

Ciò significa che il proprietario di un'area occupata da discarica abusiva può subire la confisca solo se sia responsabile o corresponsabile del reato previsto e punito dall'art. 51. Se non lo è, egli ha solo gli obblighi e gli oneri reali previsti dall'art. 17 dello stesso decreto al fine di realizzare la bonifica e il ripristino ambientale del sito. Ma questi obblighi e oneri reali (in definitiva tutte obbligazioni legali connesse alla *res*) sono diversi dalla misura patrimoniale della confisca, la quale ha carattere ed effetto ablatorio, che i primi non hanno.

Conseguenza evidente di questa disciplina è che, in caso di comproprietà dell'area, i comproprietari sono soggetti alla confisca dell'area solo se sono responsabili, quanto meno a titolo di concorso, nel reato di discarica abusiva.

Una siffatta disciplina appare più garantista per i titolari della proprietà di quella vigente in materia di contrabbando doganale, che prevede la confisca obbligatoria delle cose utilizzate o destinate a commettere il reato (in particolare dei mezzi di trasporto) anche se appartenenti a terzi estranei al reato, se questi non provano di aver ignorato senza colpa l'uso criminale della cosa (art. 301 d.p.r. 23 gennaio 1973, n. 43, come novellato dall'art. 11 l. 30 dicembre 1991, n. 413, e da ultimo modificato dalla sentenza 1/1997 della Corte cost.).

Com'è noto, in tema di contrabbando doganale, con una serie di pronunce culminate nella sentenza 10 gennaio 1997, n. 1, la Corte costituzionale ha affermato un principio generale, secondo cui il proprietario che sia estraneo al reato e indenne da colpa non può subire la confisca obbligatoria della cosa di sua proprietà, perché in tal modo finirebbe per essere colpito a titolo di responsabilità oggettiva, con conseguente violazione dell'art. 27, comma 1, Cost. Non è irragionevole - secondo la Consulta - che il proprietario sia gravato dell'onere di provare la sua buona fede; ma se assolve quest'onere, il terzo proprietario estraneo al reato non può essere colpito da una misura di sicurezza patrimoniale di tipo ablatorio, conseguente al reato stesso, in forza del principio costituzionale della personalità della responsabilità penale (così come ora prevede espressamente il nuovo testo legislativo dell'art. 301 con riferimento ai mezzi di trasporto utilizzati o destinati al contrabbando, introdotto dall'art. 11 della l. 30 dicembre 1991, n. 413 proprio per adeguarsi alla precedente giurisprudenza costituzionale).

Un'eccezione al suddetto principio è ammessa per le cose caratterizzate da intrinseca pericolosità sociale, in relazione alle quali è consentita la confisca obbligatoria anche nei confronti di terzi colpevoli. Ma solo - come precisa ancora la Consulta - se si tratta di una «illiceità oggettiva in senso assoluto», la quale non può essere legittimata neppure con un'autorizzazione amministrativa (come risulta dall'art. 240 c.p.).

Applicando questi principi alla confisca obbligatoria imposta dall'art. 51, comma 3 del d.lgs. 22/1997, ne deriva la perfetta legittimità costituzionale della norma. Il legislatore del 1997, infatti, ha escluso la confisca dell'area quando colpisca proprietari o comproprietari che non siano almeno corresponsabili della discarica abusiva, atteso che l'area non ha un'intrinseca criminalità in senso assoluto, potendo essere ripristinata e bonificata dai residui inquinanti. A tal fine il legislatore ha solo correttamente previsto una serie di obblighi e di oneri reali anche a carico dei proprietari o comproprietari estranei al reato.

In conclusione, nella presente fattispecie, la confisca non poteva essere disposta, perché veniva a colpire anche comproprietari che non risultano essere responsabili o corresponsabili per l'attivazione della discarica abusiva.

P.Q.M. la Corte di cassazione dichiara manifestamente infondata la dedotta questione di illegittimità costituzionale, e annulla senza rinvio la sentenza impugnata limitatamente all'ordine di confisca, che elimina; rigetta il ricorso nel resto. (*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

FATTO. - Li Petri Giuseppe ha proposto ricorso per Cassazione avverso la sentenza della Corte d'appello di Palermo, emessa in

data 27 febbraio 2001, con la quale veniva condannato per il reato di discarica abusiva di rifiuti, deducendo quali motivi l'erronea applicazione dell'art. 51, terzo comma d.lgs. n. 22 del 1997, perché non si era in presenza di una discarica, ma di un abbandono di rifiuti, costituenti mero illecito amministrativo e la carenza e manifesta illogicità della motivazione in tema di riferibilità del fatto al ricorrente, semplice commerciante di materiale edile.

DIRITTO. - I motivi addotti sono infondati, sicché il ricorso deve essere rigettato con la condanna del ricorrente al pagamento delle spese processuali. (*Omissis*)

È inibito in sede di legittimità procedere ad una rivalutazione delle risultanze probatorie ed ad accertamenti in fatto, sicché, ai soli fini della qualificazione giuridica del fatto, sempre ammessa, può considerarsi che, secondo la sentenza di primo grado «dalle dichiarazioni testimoniali, nonché dalle dichiarazioni di Li Petri è... emerso che l'accumulo dei rifiuti si è verificato nel tempo attraverso il deposito in quell'area di diversi carichi corrispondenti ad almeno 5 o 6 camion con conseguente occupazione di una parte piuttosto cospicua del terreno ... in adiacenza a tale cumulo di rifiuti era stato realizzato uno spiazzo dove erano stati riposti alcuni bancali in legno», sicché tali fatti dimostrano l'esistenza di un accumulo ripetuto di essi con tendenziale carattere di definitività ed anche la predisposizione di una rudimentale piattaforma per accoglierne altri.

Pertanto deve ritenersi esistente il reato di gestione di discarica abusiva, la cui cessazione della permanenza, in presenza di un provvedimento sindacale di sgombero, peraltro autonomamente sanzionato, deve individuarsi all'epoca della sua emissione cioè il 26 marzo 1998 (Cass. Sez. Un. 28 dicembre 1994, n. 12753, Zaccarelli, rv. 199385).

Peraltro non sarebbe, in ogni caso, possibile qualificare il fatto come abbandono di rifiuti, che configura un'attività sporadica, limitata ed occasionale, bensì il reato di smaltimento di rifiuti senza autorizzazione, di cui all'art. 51, primo comma d.lgs. n. 22 del 1997, come modificato dal d.lgs. n. 389 del 1997, applicabile alla fattispecie, poiché la permanenza è cessata dopo l'entrata in vigore della nuova norma, in quanto si tratta dell'esercizio di un'attività continuativa.

Tuttavia, la predisposizione di un rudimentale sistema di gestione e la ripetitività dei conferimenti determinano la sussistenza del più grave reato di discarica abusiva (cfr. in termini Cass. Sez. III 10 gennaio 2001, Duclos), in base agli accertamenti fattuali effettuati dai giudici di merito, non sindacabili in sede di legittimità.

Non assumono rilievo le modifiche apportate dalla legge n. 443 del 2001 agli artt. 7, terzo comma, lett. *b*), ed 8, lett. *f-bis*) d.lgs. n. 22 del 1997 attraverso l'interpretazione dell'espressione «terre e rocce da scavo», anche di gallerie, che non costituiscono più rifiuti, giacché l'esegesi è tutta interna agli interessi protetti ed agli obiettivi della legge citata, appare funzionale all'esecuzione delle grandi opere ed esclude i rifiuti derivanti da attività di demolizione e costruzione, contemplati dallo stesso art. 7 d.lgs. cit.

Né una simile disposizione appare in contrasto con l'art. 3 Cost. con l'evidente disparità di trattamento tra imponenti materiali provenienti da scavo, sottratti alla disciplina del d.lgs. n. 22 del 1997, rispetto a quelli più modesti derivanti da demolizione, ritenuti ancora rifiuti, poiché detta difformità è giustificata dall'importante funzione svolta dagli interventi previsti da detta legge, mentre costituiscono differenti questioni, non rilevanti ai fini della presente decisione, quelli relativi al rispetto delle normative comunitarie ed al temperamento dei predetti interessi con quello alla tutela dell'ambiente, costituzionalmente garantito.

Il motivo relativo alla riferibilità del fatto al ricorrente è inammissibile, perché manifestamente infondato ed in fatto, giacché la Corte palermitana motiva in maniera ineccepibile sul punto, basandosi su una serie di considerazioni logiche e di indizi gravi, precisi e concordanti e non su semplici presunzioni (la vicinanza della discarica al luogo dove il prevenuto ha un esercizio commerciale di vendita di materiale edile, l'omessa impugnazione dell'ordinanza di sgombero, la qualità dei rifiuti, l'epoca recente degli stessi e la posa di bancali di legno). (*Omissis*)

(1-4) L'ABBANDONO DI MATERIALI DA DEMOLIZIONE NON È RICONDUCEBILE AL REGIME DELLE TERRE E ROCCE DA SCAVO.

Con due sentenze pubblicate in date piuttosto ravvicinate la terza Sezione penale della Corte di cassazione si occupa del regime giuridico delle terre e rocce da scavo, com'è noto oggetto di recenti innovazioni legislative (1). Ciò che emerge dalle sentenze è, accanto ad ulteriori aspetti, la non riconducibilità dei rifiuti inerti provenienti dall'attività di demolizione al regime premiale delle terre e rocce da scavo. Rileva, inoltre, in entrambi i provvedimenti la configurabilità di una discarica di rifiuti, com'è noto sanzionata penalmente in forza del disposto dell'art. 51, co. 1, d.lgs. n. 22/1997 (2), piuttosto che la riconducibilità delle fattispecie al regime più favorevole del mero «abbandono – occasionale – di rifiuti», bensì munito di semplice sanzione amministrativa (3).

Orbene con la pronuncia n. 7430 depositata in data 26 febbraio 2002 la Suprema Corte annulla in parte senza rinvio la sentenza con cui la Corte di appello di Cagliari aveva condannato un imprenditore edile per aver depositato sul proprio terreno una notevole quantità di rifiuti non pericolosi, nella specie consistenti in inerti e scarti da lavori edili, confermando, comunque, la condanna in ordine al reato di discarica abusiva ed accogliendo il ricorso solo in ordine all'annullamento dell'ordine di confisca dell'area incriminata. Sotto quest'ultimo profilo i giudici di legittimità escludevano la possibilità di disporre la confisca dell'area così come prevista dall'art. 51, co. 3, del d.lgs. n. 22/1997, in quanto relativa ad un bene in regime di comunione e, dunque, sul quale erano risultati comproprietari vari soggetti non risultanti responsabili o corresponsabili quanto all'attivazione della discarica.

Di maggiore rilievo ai fini del presente contributo risulta, bensì, la dichiarazione della manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, pure prospettata nel procedimento in questione, che la S.C. fa circa la presunta disparità di trattamento sussistente tra il regime premiale circa la gestione delle «terre e rocce da scavo», com'è noto affrancate dal regime dei rifiuti al sussistere di determinati requisiti e condizioni, e la deteriore disciplina sussistente per i materiali residuali dall'attività di demolizione e costruzione, ad oggi soggetti alla

(1) Con l. 23 marzo 2001, n. 93, recante *Disposizioni in campo ambientale*, è stata aggiunta la lettera *f-bis*) al comma 1 dell'art. 8, *Esclusioni*, del d.lgs. n. 22/1997, ivi affrancando dal regime dirigitico del «Decreto Ronchi» le «terre e rocce da scavo destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevanti e macinati, con esclusione di materiali provenienti da siti inquinati e da bonifiche con concentrazione di inquinanti superiori ai limiti stabiliti dalle norme vigenti» (leggasi tab. 1, allegato I, d.m. n. 471/1999). Da ultimo con l'art. 1, comma 17, della l. 21 dicembre 2001, n. 443, c.d. «legge Lunardi» è stata emanata un'interpretazione autentica della sopradescritta esclusione affermandosi come «le terre e rocce da scavo, anche di gallerie, non costituiscono rifiuti e sono, perciò, escluse dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo, anche quando contaminate durante il ciclo produttivo, da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione, sempreché la composizione dell'intera massa non presenti una concentrazione di inqui-

nanti superiore ai limiti massimi previsti dalle norme vigenti» (leggasi tab. 1, allegato I, d.m. n. 471/1999). Per una lettura di tali aspetti si rinvia al nostro *Brevi note sulla natura delle «terre e rocce da scavo»*, in questa Riv., 2000, 674.

(2) L'art. 51, co. 3, del d.lgs. n. 22/1997, punisce con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni o l'ammenda da euro 2.582 a euro 25.822, chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata. Le pene sono aumentate qualora trattasi di discarica destinata allo smaltimento di rifiuti pericolosi.

(3) L'art. 50, co. 1, del d.lgs. n. 22/1997, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 103 a euro 619 per chiunque in violazione del divieto di abbandono di rifiuti (o altre fattispecie ivi richiamate) abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee. La sanzione va da 25 a 154 euro nel caso che l'abbandono sul suolo riguardi rifiuti non pericolosi e non ingombranti.

normativa sui rifiuti nel ricorrere dei requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dall'art. 6, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997, e art. 14, d.l. n. 138/2002, convertito in legge n. 178/2002, quanto alla definizione di «rifiuto» e alla correlata volontà di «disfarsi» di un bene/rifiuto (4), eppure, a parere della difesa del ricorrente, meno pericolosi rispetto a quelli sottratti dalla normativa sui rifiuti. Quanto alla riconducibilità degli scarti da attività di demolizione e costruzione al regime dei rifiuti, gli stessi potrebbero essere ricondotti ad uno tra i codici della classe CER 17 (Rifiuti delle operazioni di costruzione e demolizione – compreso il terreno proveniente dai siti contaminati), sì come in ultimo elencati nell'allegato alla direttiva 9 aprile 2002 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (5). Peraltro è noto come affinché un bene sia assoggettabile al regime dei rifiuti debba ricorrere, oltre che la riconducibilità dello stesso ad una categoria di rifiuto, anche il fatto che dello stesso il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi [art. 6, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997]. Senza ripercorrere i limiti di tale definizione già evidenziati altrove (6), basti in questa sede ricordare come dopo anni di interpretazione a macchia di leopardo sul territorio nazionale della definizione di «disfarsi» sul punto è di recente intervenuto il citato art. 14, del d.l. n. 138/2002 convertito in legge n. 178/2002, non a caso rubricato «Interpretazione autentica della definizione di "rifiuto" di cui all'articolo 6, comma 1, lett. a), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22». La norma in questione risulta strutturata in due parti, di cui la prima centrata sulla definizione dei concetti comportamentali o volitivi in base ai quali una sostanza od oggetto rientra nelle categorie di cui all'allegato A d.lgs. n. 22/1997, diviene un «rifiuto»: una sostanza, materiale o bene, deve considerarsi «rifiuto» allorché la stessa sia stata avviata alle attività di smaltimento o recupero elencate negli allegati B e C del d.lgs. n. 22/1997, rispettivamente, in base ad un comportamento concreto (si disfi), ad una manifestazione di volontà (abbia deciso) ovvero in conseguenza di una disposizione di legge o provvedimento della pubblica autorità (abbia l'obbligo di disfarsi), ovvero in conseguenza del mero fatto che tali rifiuti siano ricompresi nell'allegato D, del decreto Ronchi, recante l'elenco dei rifiuti pericolosi (come sopra detto di recente modificato a livello comunitario dalla dec. 2000/532/CE e successive attuazioni) (7). La seconda parte (comma 2) dell'art. 14 corregge, tuttavia, il suddetto metro interpretativo, affermando come non ricorrono, comunque, le fattispecie del «abbia deciso» o del «obbligo di disfarsi» qualora trattasi di beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo che: possono essere o sono effettivamente e oggettivamente riutilizzabili nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; ovvero, possano essere e siano effettivamente e oggettivamente riutilizzabili nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del d.lgs. n. 22/1997. Si nota come, sotto tali profili, la possibilità di riutilizzare o meno un bene nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, sia l'elemento caratterizzante la natura di un «bene» piuttosto che di un «rifiuto». Non ricorreranno, infatti, le fattispecie previste dall'art. 14, co. 1, d.l. n. 138/2002 [e dunque la definizione di «rifiuto» ex art. 6, co. 1,

lett. a), d.lgs. n. 22/1997], tanto lì dove il riutilizzo effettivo o potenziale del bene avverrà senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente, quanto dove ciò avvenga anche «dopo aver subito un trattamento preventivo» purché, tuttavia, non si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del d.lgs. n. 22/1997. Con la legge sul «disfarsi» la configurabilità o meno di una delle operazioni di recupero dell'allegato C del «decreto Ronchi» diventa il vero elemento caratterizzante un bene ovvero un rifiuto. Da rilevare, comunque, come le recenti conclusioni sulla definizione di rifiuto non risultavano applicabili alle fattispecie esaminate dalla Corte di cassazione, invero essendo celebrati i processi anteriormente al d.l. 8 luglio 2002, n. 138, pubblicato in *G.U.* n. 187 del 10 agosto scorso. Peraltro da evidenziare, altresì, sul punto la recente (novembre 2002) attivazione dell'*iter* che potrebbe condurre ad una pronuncia di infrazione italiana rispetto alla normativa comunitaria sulla definizione di rifiuto, la quale non ammette deroghe analoghe a quelle adottate dal legislatore italiano (8).

Tornando alla fattispecie in questione è interessante notare come sugli aspetti di paventata incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 443/2001, lì dove le terre e rocce da scavo sono sottratte *tout court* al regime sui rifiuti ma non altrettanto dicasi per i rifiuti da attività edile, la Corte di cassazione dichiara la stessa «manifestamente infondata» partendo dalle differenti attività generatrici dei rifiuti: da un lato l'attività di demolizione e costruzione, incidente su edifici, dall'altro l'attività di scavo, incidente su terreni. Da ciò, osserva la Corte, ne conseguono «...materiali ontologicamente diversi...» la cui diversità giustifica la differente disciplina adottata dal legislatore nell'ambito del suo potere discrezionale. Su tali aspetti può solamente aggiungersi, a corollario di quanto affermato dalla Corte, che la possibilità di trovare sfridi quali piastrelli, residui di intonaci etc. basta da solo a legittimare la natura di rifiuti degli inerti provenienti dall'attività di demolizione. Sul punto, la possibilità, cioè, di rinvenire accanto a mere terre anche residui contenenti in potenza sostanze inorganiche sottese ad attività di verniciatura, produzione di pavimenti etc., pare legittimante l'adozione di regimi giuridici differenziati per tipologie di rifiuti altrettanto differenti. Tanto più, aggiunge la Corte, che l'eventuale contaminazione delle terre e rocce da scavo in concentrazioni di inquinanti superiori ai limiti di legge (*ex d.m.* n. 471/1999) vale a ricondurre anche tali tipologie di rifiuti sotto il regime di cui al d.lgs. n. 22/1997.

Cassazione penale, n. 16383 del 6 febbraio 2002, in fattispecie analoga alla precedente, riconferma, a propria volta, la validità di tale regime differenziato, questa volta sulla scorta della *ratio* sottesa alla legge n. 443 del 2001 che, verosimilmente, era proprio quella di facilitare l'esecuzione delle grandi opere dalle quali, peraltro, si sarebbero potuti generare «terre e rocce da scavo, anche di gallerie...», e non già meri rifiuti da attività edile, giustificando, in tal senso, l'adozione da parte del legislatore di regimi differenziati per fattispecie altrettanto differenziate (la gestione delle terre e rocce da scavo e la gestione/smaltimento dei rifiuti provenienti da attività edile).

L'altro aspetto comune ad entrambe le sentenze in oggetto risiede nell'annosa *querelle* circa la configurabilità della fattispecie dell'abbandono di rifiuti piuttosto che la

(4) Sugli aspetti della definizione di rifiuto ex art. 6, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997, e della interpretazione autentica della volontà di «disfarsi» ex art. 14, d.l. n. 138/2002, può leggersi il nostro contributo citato in nota 1, con la bibliografia ivi richiamata.

(5) La direttiva 9 aprile 2002 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, «Indicazioni per la corretta e piena applicazione del regolamento comunitario n. 2557/2001 sulle spedizioni di rifiuti ed in relazione al nuovo elenco dei rifiuti», è stata pubblicata in *G.U.* n. 108 del 10 maggio 2002, s.o. La stessa dovrebbe attuare, in via informale, la codicistica CER sui rifiuti come novata da recenti decisioni

comunitarie. Sulla necessità di un formale atto di ricezione in Italia delle decisioni europee che hanno modificato l'elenco CER dei rifiuti (specie quanto alla pericolosità o meno) può leggersi L. PRATI, *Ambiente delega sulle infrastrutture e disposizioni sui rifiuti*, in *Riv. giur. ambiente* n. 2/2002, p. 395 e ss.

(6) Vedi nota 1.

(7) Vedi nota 5.

(8) In tal senso V. PAONE, *Anche dopo la conversione del d.l. n. 138/2002 restano le perplessità sulla definizione di «rifiuto»*, in *Ambiente e Sicurezza*, n. 17/2002, p. 89 e ss.

deteriore ipotesi di discarica abusiva. Al riguardo basti osservare come anche queste ultime due pronunce ben si inseriscono nel precedente filone giurisprudenziale orientato a differenziare tra l'abbandono (occasionale) di rifiuti e la fattispecie di discarica abusiva, in particolare in base alla reiterazione dell'accumulo di rifiuti su un sito e alla trasformazione, anche tendenziale dello stesso, ritenuti entrambi elementi caratterizzanti la condotta di realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata (9).

In conclusione i rifiuti inerti provenienti o meno dalle attività di demolizioni o di costruzioni edili devono essere smaltiti secondo le modalità previste dalla legge che allo stato sembrano essere soltanto due: o l'avvio ad attività di recupero ex art. 30, d.lgs. n. 22/1997, secondo le metodologie all'uopo previste dal d.m. 5 febbraio 1998 e allegato 1, suballegato I, «Norme tecniche generali per il recupero di materia dai rifiuti non pericolosi», punto 7, «Rifiuti ceramici e inerti», ovvero avviando gli stessi a discarica autorizzata, nella considerazione, tra l'altro, che a parte speciali deliberazioni regionali legittimanti lo smaltimento in discarica di diverse tipologie di rifiuti, gli inerti risultano oggi (insieme ai rifiuti individuati da specifiche norme tecniche ed ai rifiuti residui dalle operazioni di riciclaggio, di recupero e di smaltimento ex punti D2, D8, D9, D10 e D11, allegato B, d.lgs. n. 22/1997) le uniche tipologie di rifiuti per i quali a far data dallo scorso 22 agosto 2002 è ammesso per legge il ricorso a discarica. La scorsa estate risulta, infatti, scaduto il termine già previsto dall'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 22/1997, e prorogato dal d.l. 16 luglio 2001, n. 286, conv. in l. 20 agosto 2001, n. 335, entro il quale si sarebbe dovuto celebrare il vagheggiato «addio alla discarica» come forma di smaltimento dei rifiuti, in luogo di più moderne forme di recupero/smaltimento degli stessi. È noto, tuttavia, il perdurare del ricorso alla discarica quale soluzione principe per lo smaltimento dei rifiuti sulla base di tante ordinanze regionali quante sono, circa, le regioni (10).

Marco Fabrizio

(9) Così, tra le più recenti, Cass. Sez. III Pen. 10 gennaio 2001, n. 138; e Cass. Sez. III Pen. 13 novembre 2000, n. 11599, Cimini, in *Mass. dec. pen.*, 2001, rv. 218.054.

(10) Senza pretesa di completezza basti citare le seguenti ordinanze regionali: «Ordinanza contingibile e urgente ex art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 relativa alla prosecuzione delle attività di smaltimento in discarica controllata», in B.U.R. Emilia Romagna, n. 124 del 4 settembre 2002; «Autorizzazione ai sensi dell'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 22/1997 relativa alla prosecuzione delle attività di smaltimento dei rifiuti in discariche già in esercizio», in B.U.R. Friuli Venezia Giulia, n. 36 del 4 settembre 2002; «Autorizzazione ai sensi dell'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 22/1997 relativa alla prosecuzione delle attività di smaltimento dei rifiuti in discariche già in esercizio», in B.U.R. Lombardia, n. 37 del 9 settembre 2002; «Ordinanza contingibile e urgente ex art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 per la prosecuzione delle attività di smaltimento in discarica dei rifiuti», in B.U.R. Molise, n. 20 del 16 settembre 2002; «Autorizzazione ai sensi dell'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 22/1997 alla prosecuzione delle attività di smaltimento dei rifiuti in discariche già in esercizio», in B.U.R. Sardegna, n. 27 del 16 settembre 2002; «D.lgs. n. 22/1997, art. 5, co. 6, come modificato, per ultimo, dalla l. 20 agosto 2001, n. 355: scadenza del 22 agosto 2002 per il conferimento in discarica dei rifiuti tal quali. Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997», in B.U.R. Toscana, n. 36 del 4 settembre 2002; «D.lgs. n. 22/1997, art. 5, co. 6, come modificato, per ultimo, dalla l. 20 agosto 2001, n. 355: scadenza del 22 agosto 2002 per il conferimento in discarica dei rifiuti tal quali. Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997», in B.U.R. Umbria, n. 39 del 4 settembre 2002; «Ordinanza contingibile e urgente concernente lo stoccaggio dei rifiuti in discariche di prima categoria», in B.U.R. Trentino Alto Adige n. 37 del 3 settembre 2002; «Proseguimento delle attività di smaltimento in discarica dei rifiuti», in B.U.R. Valle d'Aosta, n. 40 del 10 settembre 2002; «D.lgs. n. 22/1997, art. 5, co. 6. Ordinanza tesa a consentire la prosecuzione dello smaltimento dei rifiuti in tutte le discariche autorizzate del Veneto in deroga all'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 22/1997 in vista della scadenza del termine del 22 agosto 2002», in B.U.R. Veneto, n. 93 del 17 settembre 2002.

Cass. Sez. III Pen. - 9-1-2002, n. 554 - Papadia, pres.; Picciali est.; Hinna Danesi, P.M. (parz. diff.) - Francavilla, ric. (avv. Montini) (*Conferma Trib. Pistoia 31 maggio 2000*)

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Autorizzazione per il recupero di rifiuti - Validità anche per impianto dislocato in luogo diverso da quello oggetto dell'originaria istanza - Esclusione - Fattispecie.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, 33)

*In tema di gestione di rifiuti, il possesso di una autorizzazione, espressa o tacita, per l'attività di recupero dei rifiuti non legittima l'esercizio, da parte dello stesso soggetto, della medesima attività in luogo diverso da quello in relazione al quale venne originariamente presentata istanza, atteso che le finalità di controllo perseguite in materia risultano soddisfatte solo se sussiste legame con le caratteristiche tecniche dell'impianto per il quale l'autorizzazione risulta inizialmente rilasciata. (In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto integrato il reato di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 22 del 1997 nel caso di trasferimento di un impianto di recupero di rifiuti dal luogo ove trovavasi al momento del rilascio dell'autorizzazione) (1).*

(Omissis)

Giuseppe Francavilla, a mezzo del difensore di fiducia, ricorre contro la sentenza in epigrafe, con la quale è stato dichiarato colpevole, con conseguente condanna (previa concessione delle attenuanti generiche equivalente alla recidiva) alla pena di L. 30.000.000 di ammenda, della contravvenzione di cui agli artt. 33, co. 1 e 4 e 51 co. 1 d.lgs. 22/97, per avere effettuato attività di recupero e riduzione volumetrica di rifiuti senza l'autorizzazione prevista, espressamente negatagli dalla competente amministrazione provinciale; fatto accertato in Montale il 3 marzo 1998.

Il giudice di merito ha ritenuto, sulla base degli accertamenti di p.g. confermati in dibattimento e delle acquisite risultanze documentali, l'abusività del proseguimento dell'attività svolta dal Francavilla, in un impianto diverso da quello in precedenza gestito, nonostante la denuncia di attività inviata alla Provincia in data 23 ottobre 1997, sul duplice rilievo, in diritto, dell'inapplicabilità ai nuovi impianti della normativa transitoria di cui al comma VI dell'art. 33, cit. d.lgs. ed, in fatto, dell'espressa risposta negativa fornita, in attesa delle nuove disposizioni regolamentari (poi emanate, ed a seguito delle quali la nuova istanza della ditta era stata poi accolta).

Il ricorrente deduce, a sostegno dell'impugnazione, due motivi.

Con il primo lamenta l'«erronea applicazione dell'art. 33 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22», sostenendo che il giudice di merito avrebbe erroneamente ritenuto che la denuncia di attività si riferisse ad un impianto nuovo, in aggiunta a quello preesistente, laddove, invece, si era trattato di un trasferimento, da un luogo all'altro, dell'unico impianto della ditta.

La doglianza, oltre che a risolversi in una censura in fatto, è comunque irrilevante, per l'infondatezza del presupposto da cui muove, secondo il quale l'autorizzazione (o l'efficacia della denuncia di cui al comma 1 dell'art. 33 cit.), avrebbero efficacia personale, nel senso di autorizzare l'imprenditore all'esercizio dell'attività dovunque ubicata, seguendola in tutti gli eventuali trasferimenti.

La tesi è erronea, non tenendo conto delle finalità di controllo, in evidente difesa dell'ambiente, perseguite dalle disposizioni in questione, che attenendo all'idoneità tecnica dell'impianto in sé considerato, e non certo alle attitudini, capacità o meriti dell'imprenditore, individuale o collettivo, esigono che ciascun impianto, inteso quale complesso di strutture nel quale avviene l'opera di trattamento dei rifiuti, sia sottoposto al controllo stesso, avuto riguardo alle caratteristiche tecniche, ubicative ed al contesto ambientale in cui quella si volge: dal che discende che in caso di spostamento da un luogo all'altro dell'attività in questione, non sussiste identità dell'impianto, con la conseguente inapplicabilità delle disposizioni transitorie (segnatamente dal comma VI del cit. art. 33) prevedente la protrazione di efficacia della comunicazione, inoltrata a termini della previgente normativa, per gli impianti già esistenti (per un precedente in termini, v. la sent. n. 3805 di questa III Sez., del 13 novembre 2000 - 1° febbraio 2001).

Pertanto, anche a prescindere dalle ragioni della comunicazione di diniego, di cui alla nota 10 novembre 1997 dell'amministrazione provinciale, la prosecuzione dell'attività, relativa un

impianto non preesistente, ma nuovo è stata correttamente ritenuta abusiva, ai sensi dell'art. 51, co. 1 cit. d.lgs., sotto la cui disciplina ricadeva a tutti gli effetti.

Con il secondo motivo, deducendo erronea applicazione degli artt. 62 *bis* e 69 c.p., viene inammissibilmente censurata la mancata dichiarazione di prevalenza delle attenuanti generiche sulla contestata recidiva, a fronte del diniego di trattamento, ancor più favorevole dell'operata valutazione di equivalenza, espressamente ed esaustivamente motivato in riferimento alla natura dolosa della condotta (connotata dall'inequivocabile consapevolezza del, sia pur temporaneo, divieto) e dell'esistenza di plurimi precedenti penali, tra cui due specifici, conferenti particolare valenza alla recidiva: avendo il giudice di merito esaurientemente, e senza incorrere in vizi logici, giustificato il bilanciamento ex art. 69 c.p., insindacabile in questa sede rimane la relativa valutazione discrezionale.

Al rigetto del ricorso consegue, infine, la condanna del ricorrente alle spese.

(Omissis)

(1) GESTIONE DEI RIFIUTI: ESCLUSIONE DELL'EFFICACIA PERSONALE DEL PROVVEDIMENTO AUTORIZZATORIO. REGIME SANZIONATORIO.

La legislazione ambientale è finalizzata a prevenire danni o pericoli ambientali e sanitari attraverso un generalizzato regime autorizzatorio cui sono sottoposte le attività produttive e civili che effettuano rilasci di sostanze o energie nell'ambiente (1).

Il sistema autorizzatorio, disciplinato dal Capo IV del d.lgs n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi), è direttamente condizionato dalla effettiva situazione ambientale impiantistica e funzionale ed ogni variazione destinata ad incidere sull'attività assoggettata a regime amministrativo necessita di una autorizzazione preventiva, in considerazione delle diverse caratteristiche ambientali sulle quali sono destinate ad incidere le attività di gestione, privilegiando l'operatività di carattere preventivo, rispetto ad ogni intervento che sia successivo all'offesa arrecata al territorio.

Il d.lgs. 22/97 e successive modifiche ed integrazioni (2), fissa e stabilisce una gerarchia comportamentale riguardando alle finalità che si prefigge; «assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci» (art. 2, comma 1°) enunciando gli obiettivi cui devono tendere le attività di gestione dei rifiuti (3) in conformità dei principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo dei beni da cui i rifiuti si originano, con il controllo successivo di tutte le sue fasi (4), tanto che lo stesso sistema sanzionatorio, in materia di rifiuti, si fonda sul controllo dell'intero percorso di produzione sino alla fase finale della eliminazione, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.

In materia di rifiuti, la realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero e l'esercizio delle operazioni a questi collegate sono sottoposte al controllo da parte della P.A. (5) diretto a valutare l'esistenza di tutte le condizioni oggettive e soggettive richieste al fine di garantire l'osservanza delle finalità di protezione dell'ambiente sancite all'art. 2 d.lgs. 22/97. Si rende pertanto necessaria l'autorizzazione per i nuovi impianti, vale a dire per quegli impianti (6) creati *ex novo* o che a seguito di ristrutturazione, si riferiscano ad una diversa fase di smaltimento o a una tipologia di rifiuti rispetto alla fase o alla tipologia precedenti, e precisamente non per ogni tipo di modifica ma solo per quelle di carattere sostanziale che renderebbero gli impianti non più conformi alla autorizzazione precedentemente rilasciata (7) ed ancora in tutti i casi di variazione significativa del luogo in cui detta attività viene svolta in considerazione delle diverse caratteristiche ambientali.

Seguendo l'impostazione voluta dal legislatore comunitario, volta a tutelare l'integrità ambientale, intesa come bene unitario e protezione dell'ecosistema nel suo complesso, il legislatore con il d.lgs. 22/97 si è impegnato in una maggiore tutela dell'ambiente come fonte di garanzia, di crescita e sviluppo dell'uomo (8). L'obiettivo principale delle direttive (9) recepite dal legislatore nazionale è quello di adottare le misure appropriate per promuovere, in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione complessiva dei rifiuti e la loro nocività ed in secondo luogo, quello di favorire tecnologie di gestione degli stessi, orientate al recupero, al riutilizzo ed al riciclo. Proprio per questo tutte le operazioni riguardanti la gestione dei rifiuti devono avvenire senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti che potrebbero arrecare pregiudizio all'ambiente (art. 3 direttiva CE 91/156). È in questa visione più penetrante che si inseriscono le nuove ipotesi penalmente sanzionate (perlopiù da inquadrarsi fra i reati di pericolo presunto o astratto) (10), nonché le misure ad esse correlate ispirate alla conservazione dell'integrità dell'ambiente nelle sue diverse componenti implicando un'anticipazione della tutela, prescindendo la rilevanza del fatto da ogni verifica in concreto della reale probabilità lesiva che ben potrebbe essere riscontrata.

L'autorizzazione, come condizione di liceità dell'attività che si intende svolgere, presuppone che l'attività stessa venga esercitata nel medesimo luogo precedentemente autorizzato, sulla valutazione delle sue caratteristiche tecniche, ubicative ed al contesto ambientale, tanto che l'autorizzazione rilasciata per un sito non può valere per un sito diverso. Sul punto la Cassazione si è espressa nel ritenere non valida l'autorizzazione per un sito diverso ancorché contiguo a quello per il quale venne precedentemente rilasciata, sul presupposto che l'esatta identificazione del sito e la sua qualificazione di idoneità costituiscono un requisito spaziale indefettibile del procedimento autorizzatorio agli impianti (11). La nuova disciplina stabilendo l'obbligo di una nuova autorizzazione nel caso in cui vengano apportate varianti sostanziali, tali da rendere gli

(1) Per un approfondimento sul controllo dei rifiuti si veda N. CENTOFANTI, *La tutela ambientale nella giurisprudenza*, Padova, 2001, p. 131 ss.

(2) Con provvedimenti molto ampi quali il d.lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (c.d. Ronchi *bis*) e la l. 9 dicembre 1998, n. 426 (c.d. Ronchi *ter*), a volte parziali quali da ultimo, la l. 21 dicembre 2001, n. 443 o la legge comunitaria 1° marzo 2002, n. 39.

(3) Per una approfondita disamina delle singole fasi della gestione si veda P. FICCO, P. FIMANI, F. GERARDINI, *La gestione dei rifiuti, dopo il decreto Ronchi*, Milano, 1999.

(4) Con sentenza n. 173 del 1998 la Corte costituzionale ha qualificato come principio fondamentale, cui il legislatore regionale deve attenersi, la necessità di autorizzazione per le singole attività della gestione dei rifiuti, in *Giur. cost.*, 1998, 1446 ss.

(5) M. PERNICOTTI, *La responsabilità della p.a., le competenze dello Stato e degli enti locali e le procedure della nuova normativa sulla gestione dei*

*rifiuti*, in questa Riv., 1997, p. 428.

(6) Sull'orientamento della giurisprudenza penale sulla nozione di impianto Cass. Sez. III, pen. 3 aprile 1992, n. 3846, Gaggelli, in questa Riv. (M), 1993, 60 e in *Sanità pubblica*, 1992, p. 1468.

(7) Cons. di Stato, Sez., IV, 6 novembre 1998, n. 1440, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, p. 528.

(8) AZZALI, *La tutela penale dell'ambiente. Un'indagine di diritto comparato*, Padova, 2001; sulla nozione «allargata» di ambiente si veda S. TOFINI, *Abbattimento di alberi e ceppaie e protezione delle bellezze naturali. Brevi cenni sui reati di pericolo*, in questa Riv., 2002, 641.

(9) Direttive 91/156/CE sui rifiuti, 91/689/CE sui rifiuti pericolosi, 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

(10) Sulla natura dei reati di pericolo si veda S. TOFINI, *op. cit.*

(11) Cass. Sez. III, pen., 10 giugno 1991, n. 6434, Virgili; Cass. Sez. III, pen. 22 settembre, 1992, in *Impresa*, 1992, p. 3134

impianti non più conformi all'autorizzazione rilasciata (art. 27, comma 8, d.lgs. 22/97), non chiarisce quali modifiche debbono essere considerate di natura sostanziale, lasciando spazio ad una applicazione formalistica, che possa ritenere applicabile la norma anche nel caso di modifiche marginali e tuttavia non contemplate espressamente nell'autorizzazione. Le prime pronunce giurisprudenziali sulla questione, hanno scelto il criterio discriminante della maggiore incidenza dell'impatto ambientale. Il diritto ambientale stabilisce un doppio regime amministrativo a seconda che si tratti di impianti nuovi o impianti esistenti e prevede un periodo transitorio (art. 33, comma 6°) al fine di consentire una più economica conformazione delle imprese agli obblighi imposti dalla legge con la conseguenza che soltanto la scrupolosa osservanza dei vari tipi di limiti imposti dalla legge o integrati dall'autorità di controllo, per ognuno dei settori ambientali, costituisce la condizione necessaria per la liceità dell'insediamento produttivo e del suo esercizio (12). La direttiva 91/156/CE sui rifiuti richiama, in proposito, la necessità di operare una comparazione tra le esigenze di tutela dell'ambiente e le condizioni di fattibilità sia tecnica che economica.

In particolare il decreto Ronchi prevede, innanzitutto, che per l'installazione di un impianto di recupero di rifiuti e per l'esercizio delle operazioni a questo collegate è necessaria una specifica autorizzazione regionale (artt. 27 e 28). Inoltre le imprese che gestiscono gli impianti di smaltimento e di recupero di titolarità di terzi, hanno l'obbligo di iscriversi ad un apposito albo nazionale (art. 31, 4° comma): tale iscrizione non sostituisce le autorizzazioni regionali previste, ma abilita alla gestione degli impianti il cui esercizio è stato autorizzato. Il decreto Ronchi ha previsto inoltre per le operazioni di autosmaltimento di rifiuti non pericolosi nel luogo di produzione, e per le operazioni di recupero, una procedura semplificata di cui agli artt. 31 e 33 d.lgs. n. 22/97, in deroga al regime della autorizzazione. Le imprese sono assoggettate all'obbligo della comunicazione di inizio attività alla Provincia e possono essere intraprese decorsi 90 giorni da tale adempimento ( artt. 32 e 33, comma 1°). In entrambi i casi la Provincia, nel termine predetto, verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti nel rispetto dei principi fondamentali: l'effettività del recupero (art. 1, comma 4, d.m. 5 febbraio 1998) e la limitazione del regime semplificato ai rifiuti ed alle operazioni di recupero individuate. Alla comunicazione deve essere allegata una relazione tecnica sulle modalità di svolgimento dell'attività che si intende intraprendere e sul rispetto delle condizioni previste (artt. 32 e 33, comma 19°). Va comunque osservato che l'attività può essere svolta soltanto dopo l'iscrizione. Infine lo stesso decreto ha previsto una serie di sanzioni penali per il caso in cui gli obblighi relativi alle procedure semplificate (iscrizioni, comunicazioni) ed alle autorizzazioni siano violate. Gli illeciti (13) in materia di comunicazione possono riguardare la loro mancanza (punita con l'art. 51, 1° comma) ovvero l'inosservanza dei requisiti e delle condizioni richiesti dalle iscrizioni o comunicazioni (in tale caso secondo l'art. 51, 4° comma le pene previste dal 1° comma si applicano, ridotte alla metà) (14). L'art. 51, comma 1°, d.lgs. 22/97 punisce infatti « chiunque effettua un'attività di recupero di rifiuti, in mancanza della prescritta comunicazione di cui agli articoli 31, 32, 33». Il reato, quindi, si configura anche in ipotesi in cui la Provincia ritardi l'iscrizione, anche dopo il decorso dei novanta

giorni, essendo pacifico, in giurisprudenza, il principio per cui «nell'ipotesi di ritardo della P.A. nel rilascio dell'autorizzazione, l'attività di smaltimento dei rifiuti non può essere proseguita ma deve essere sospesa e ripresa soltanto nel momento dell'adozione del relativo provvedimento; il ritardo dell'autorità può essere fatto valere eventualmente in tutte le sedi ma non può giustificare il comportamento illecito.

Nella fattispecie oggetto della presente nota, la Suprema Corte ha ritenuto di applicare la sanzione di cui all'art. 51, 1° comma d.lgs. 22/97, nel caso di trasferimento di un impianto in luogo diverso da quello per il quale l'autorizzazione era stata rilasciata, sul presupposto di non potersi riconoscere efficacia personale al provvedimento autorizzatorio. La prima questione da rilevare, è se le autorizzazioni debbano intendersi rilasciate *intuitu personae* o per l'esercizio di una attività economica. Sebbene la normativa in materia di gestione dei rifiuti fa riferimento ai requisiti soggettivi che deve possedere il titolare dell'attività di smaltimento e di recupero, (art. 30 d.lgs. 22/97) perlopiù ciò che rileva è l'aspetto oggettivo dell'autorizzazione, relativo alla realizzazione, ubicazione, gestione e all'impatto ambientale in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, dovendosi ricondurre l'iscrizione all'albo delle imprese, esercenti attività di recupero e di smaltimento, alla volontà del legislatore di privilegiare l'esercizio in forma professionale di tali attività, risultando l'iscrizione stessa collegata alla nozione di pubblico interesse attribuita a tutte le attività di gestione dei rifiuti. Proprio perché alla base del provvedimento autorizzatorio c'è la necessità di non arrecare danni all'ambiente e quindi di valutare e controllare le caratteristiche tecniche ed ubicative, l'impianto in questione non può considerarsi «già esistente», con l'applicabilità dell'art. 33, 6° comma, dovendosi al contrario considerare impianto nuovo e pertanto soggetto al procedimento autorizzatorio, finalizzato a valutare la diversa condizione ambientale su cui andrebbe ad incidere e le caratteristiche tecniche ed ubicative dell'impianto stesso nonché a valutare i profili urbanistici, ambientali e sanitari che risultano diversi da quelli oggetto della precedente autorizzazione riguardante un diverso luogo; istruttoria, che come già accennato è necessaria anche in caso di trasformazione.

Il d.lgs. 22/97, emanato in attuazione delle direttive CE, ha disciplinato *ex novo* la materia dei rifiuti prevedendo tra l'altro la punibilità con sanzioni penali di fatti che già erano previsti e penalmente sanzionati dalla precedente normativa in materia, contenuta nel d.p.r. 10 sett. 1982 n. 915: la nuova legge in sostanza ha semplicemente dato alla materia una sistemazione più organica soprattutto più aderente alla direttiva comunitarie, sussumendo nelle sue forme fattispecie già contemplate nella precedente normativa e tenendone ferma la rilevanza penale (15). Per questo, secondo l'orientamento della Suprema Corte, la disposta abrogazione della precedente normativa (art. 56 del d.lgs. citato) altro non può significare se non che le singole fattispecie vanno esaminate ed eventualmente sanzionate, con riferimento esclusivamente alla legge in vigore al momento del giudizio, risolvendosi ogni eventuale questione, relativa alla successione di leggi penali regolanti la stessa materia, secondo criteri dettati dall'art. 2 comma 3 c.p. (16). Le modifiche intervenute successivamente all'entrata in vigore del decre-

(12) Per un approfondimento della problematica in esame sotto il profilo amministrativo, si rinvia, in proposito a DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998.

(13) DE FALCO, *I nuovi illeciti nella gestione dei rifiuti. Note schematiche*, in *Cass. Pen.*, 1998, p. 2247, 1267.

(14) BALDANZA, *Procedure semplificate. Riflessi amministrativi e penali*, in *Ambiente*, 1999, 239 e ss., il quale aggiunge che costituisce

onere dell'istante accertare il perfezionamento dell'*iter* procedimentale e che fino all'effettivo adempimento di suddette formalità, l'agente resta paralizzato.

(15) Per una disamina delle fattispecie di reato, si veda BALLETTI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Torino, 1998.

(16) Cass. Sez. III, pen. 12 maggio 1999, n. 5922, Bonomini, in questa Riv. (M), 2000, 628.

to legislativo, hanno inciso anche sul sistema sanzionatorio e per la parte che qui interessa, ne consegue che sono state abrogate le previsioni di cui al comma secondo dell'art. 51 d.lgs. 22/97, di contenuto analogo a quelle indicate nel comma 1°, dell'art. 51 d.lgs. 22/97, che, quindi, si caratterizza come disposizione di valenza generale applicabile a tutti i casi ivi considerati quelli soppressi. Le ipotesi di reato conservano sostanzialmente tutte le contravvenzioni già previste dall'art. 25, comma 1°, d.p.r. 915/82, riferite ai rifiuti urbani e speciali e dall'art. 26, dello stesso decreto, che riguarda i rifiuti tossici e nocivi. In proposito il giudice di legittimità aveva rilevato che nel concetto di smaltimento di rifiuto dovevano essere ricomprese tutte le fasi dello stesso riguardanti diverse operazioni, dalla preliminare al deposito e che per effettuare ciascuna di esse era necessaria l'autorizzazione di cui all'art. 6 lett. D del d.p.r. 915 del 1982, in mancanza della quale si configurava il reato previsto dall'art. 25, 1° comma. Tali innovazioni non hanno comportato una generalizzata *abolitio criminis*, regolata esclusivamente dal 2° comma dell'art. 2 c.p., dato che tra il nuovo art. 51, 1° comma del d.lgs. 22/97 ed il precedente art. 25 d.p.r. 915/82 sussiste un nesso di continuità ed omogeneità delle rispettive previsioni, il quale riconduce l'interferenza di tali precetti nel citato fenomeno di successione di norme incriminatrici, nell'ambito del quale la nuova norma ha da un lato riprodotto le precedenti condotte vietate e dall'altro le ha adeguate ai nuovi principi e direttive comunitarie per la cui attuazione è stata del resto emanata (17).

Serena Tofini

(17) Cass. Sez. III, pen., 17 maggio 1999, n. 6107, Pluda, in questa Riv. (M), 2000, 424.

\*

Trib. Pavia - 20-3-2002, n. 193 - Lombardi, g.u. - Maggi e altri (avv. Molinari) c. Intropido (avv. Lo Buglio).

**Prelazione e riscatto - Esercizio del diritto - Rivendita del fondo - Nullità.** (L. n. 590/1965, artt. 8, 28; l. n. 817/1971, art. 7; d.lgs. n. 228/2001, art. 11)

*La decadenza del coltivatore diretto dall'acquisto in prelazione, in caso di successiva rivendita del fondo, si riferisce all'ipotesi di esercizio del diritto di prelazione da parte del titolare e di rivendita del fondo a terzi dopo un lasso di tempo così breve da giustificare la configurazione di una preordinata combinazione negoziale tra il prelazionista e il terzo acquirente, al fine di consentire a quest'ultimo l'acquisto della proprietà del fondo con conseguente frustrazione della normativa in materia di prelazione agraria (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione ritualmente notificato Maggi Barbara, Maggi Carlo, Dehò Ambrogina e Maggi Cinzia, premesso di aver acquistato in data 7 giugno 1993 da Martinotti Carlo e Martinotti Laura alcuni terreni, siti in comune di Miradolo Terme (fg. 7 mapp. 601, 603 e 602), per il corrispettivo complessivo di lire 24.000.000 e che con sentenza 4-19 aprile 1996 di questo Tribunale veniva accolta la domanda di riscatto di detti terreni proposta dal proprietario confinante, titolare del diritto di prelazione ex art. 7 legge n. 817/71, Intropido Lorenzo, il quale peraltro, dopo il mutamento, intervenuto nel novembre 1997, della destinazione da agricola a «residenziale di completamento» dei fondi in questione, li rivendeva in data 29 novembre 1998 a Plozzer Flavio, Plozzer Roberto e Marchesi Paola (fg. 7 mapp. 601) e a Martinotti Virgilio e Marzani Virginia (fg. 7 mapp. 603), nonché in data 23 maggio 1999

a Bovera Maria Rosa ed Indaghi Danilo (fg. 7 mapp. 602) per un corrispettivo complessivo di lire 228.000.000, conveniva avanti questo Tribunale il succitato Intropido, nonché i terzi acquirenti chiedendo che venisse dichiarata la nullità, per frode alla legge e contrarietà a norme imperative, del riscatto oggetto della sentenza sopramenzionata e quindi dell'acquisto del detraente e delle successive vendite effettuate da quest'ultimo in favore degli altri convenuti, con conseguente declaratoria, in forza del rogito di acquisto 7 giugno 1993, della proprietà dei terreni succitati in capo agli attori e condanna degli acquirenti al rilascio degli immobili rispettivamente acquistati.

I convenuti, costituiti, contestavano il fondamento delle domande attrici insistendo per la loro relazione. I convenuti Plozzer Roberto, Marchesini Paola e Plozzer Flavio, in ipotesi di accoglimento delle domande attrici, chiedevano inoltre, in via riconvenzionale, la condanna del venditore Intropido alla restituzione della somma pagata a titolo di corrispettivo, nonché la condanna, in via alternativa, del succitato Intropido, a titolo di risarcimento danni, o degli attori ex art. 936 c.c., al pagamento della somma di lire 240.000.000 per le spese di costruzione sostenute.

Istruita mediante produzioni documentali, la causa, precisate le conclusioni, all'udienza del 28 novembre 2001 veniva trattenuta dal G.I. in decisione.

DIRITTO. - Gli attori, sull'assunto che il convenuto Intropido Lorenzo aveva nel novembre 1993 illegittimamente esercitato il diritto di riscatto, riconosciutogli dall'art. 7 legge n. 817/71, in quanto proprietario coltivatore diretto di terreni confinanti con quelli acquistati dagli attori con rogito 7 giugno 1993, ed accertato con sentenza 4-19 aprile 1996 di questo Tribunale passata in giudicato, hanno chiesto che venisse dichiarata la nullità, per frode alla legge e contrarietà a norme imperative, del riscatto oggetto della sentenza succitata e conseguentemente la nullità dell'acquisto dei terreni da parte dell'Intropido e delle successive alienazioni del medesimo agli altri convenuti.

In particolare gli attori, a sostegno delle domande proposte, hanno dedotto che l'Intropido aveva nel 1993 esercitato il diritto di riscatto con l'intenzione non già di coltivare i terreni riscattati ma a fini speculativi, vale a dire allo scopo di alienarli a terzi lucrando la differenza di prezzo conseguente al mutamento della destinazione degli immobili, da agricola a residenziale, operato con l'introduzione di una variante al P.R.G. del comune di Miradolo Terme, approvata solo nel novembre 1997 ma di cui si era iniziato a discutere già negli anni 1990-1991.

Ed invero, dalla documentazione prodotta emergeva che non solo negli anni succitati si erano tenute diverse assemblee pubbliche con la cittadinanza nelle quali si era discusso in ordine all'adozione di detta variante ma inoltre lo stesso Intropido ed altri proprietari di terreni della zona interessata, fra i quali anche il venditore dei terreni di cui è causa agli attori, avevano presentato domanda di inserimento dei rispettivi immobili nella «zona residenziale di completamento» (v. doc. n. 2 e 9).

In secondo luogo, quanto intervenuto successivamente all'acquisto dei terreni da parte del retraente, e cioè la mancata diretta coltivazione dei fondi da parte di quest'ultimo, nonché la loro immediata vendita a terzi, dimostravano inequivocabilmente la vera finalità avuta di mira dall'Intropido al momento in cui aveva esercitato il diritto di riscatto, finalità palesemente elusiva dello scopo, perseguito dal legislatore con l'attribuzione del diritto di prelazione al proprietario coltivatore diretto di fondi confinanti con quello posto in vendita, di agevolare la formazione e il potenziamento della proprietà diretto-coltivatrice.

Ne conseguiva, a giudizio degli attori ed in sintonia con un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, la nullità per contrarietà a norme imperative e per frode alla legge dell'acquisto effettuato dal retraente e quindi la nullità delle successive vendite concluse da quest'ultimo con gli altri convenuti nel 1998 e 1999.

Rileva il Tribunale che le domande attrici non sono fondate e vanno pertanto disattese per i seguenti motivi.

Preliminarmente va rilevato che l'indirizzo giurisprudenziale richiamato dagli attori e che trova il suo fondamento nella mancata previsione da parte del legislatore della decadenza del coltivatore dall'acquisto, qualora quest'ultimo proceda alla rivendita del fondo, si riferisce all'ipotesi, che qui non ricorre, dell'esercizio del diritto di prelazione da parte del titolare e di vendita del fondo a terzi dopo un lasso di tempo così breve da giustificare la configurazione di una preordinata combinazione negoziale fra il prelazio-



nista e il terzo acquirente al fine di consentire a quest'ultimo l'acquisto della proprietà del fondo con conseguente frustrazione della normativa in materia di prelazione agraria.

Ed invero, non appare revocabile in dubbio che nella specie nessun elemento conforta l'esistenza, al momento dell'esercizio del diritto di riscatto, di un accordo fraudolento fra l'Intropido e gli altri convenuti, ove solo si consideri che il diritto in parola è stato esercitato con citazione notificata il 24 novembre 1993 e che l'acquisto dei terreni riscattati da parte dei terzi è intervenuto il 29 novembre 1998 e il 23 maggio 1999, vale a dire diversi anni dopo. In proposito va infatti evidenziato che nelle fattispecie portate all'esame della S.C. l'intervallo di tempo intercorso fra i due negozi era molto limitato (alcuni mesi), se non addirittura inesistente, ed era appunto la vicinanza temporale dei due atti a dimostrare l'esistenza di un disegno preordinato del coltivatore prelazionante e del terzo volto a consentire a quest'ultimo di conseguire la proprietà del fondo in violazione delle norme sulla prelazione agraria. In ogni caso, al di là del, pur significativo, elemento temporale, nessuna circostanza è stata allegata e provata dagli attori circa la sussistenza di un preventivo accordo dei convenuti ed anzi gli stessi attori hanno in definitiva fondato la domanda di nullità, per contrarietà a norme imperative e per frode alla legge, del riscatto esercitato dall'Intropido sulla intenzione fraudolenta del solo retraente esistente al momento dell'esercizio del diritto e desumibile dalle circostanze, sopra richiamate, circa la notorietà già all'inizio degli anni '90 dell'intenzione dell'amministrazione comunale di introdurre una variante al P.R.G. comportante il mutamento di destinazione, da agricola a residenziale, dei terreni in questione, nonché la presentazione da parte dell'Intropido, sempre negli anni 1990-1993, della richiesta di inserimento del proprio fondo nella zona «residenziale di completamento».

In particolare gli attori, a dimostrazione dell'illegittimo esercizio del diritto di riscatto da parte dell'Intropido, hanno dedotto che al momento dell'esercizio di detto diritto nel 1993 difettava uno degli elementi costitutivi del diritto di prelazione agraria, rappresentato dal dato della coltivazione del fondo, il quale, come più volte chiarito dalla S.C., va accertato con riferimento all'epoca in cui la prelazione viene esercitata dall'avente diritto e deve sussistere «non solo in termini di attualità, ma anche di sua prospettiva futura», in quanto ciò che giustifica la limitazione che la normativa in materia di prelazione agraria pone all'autonomia privata è appunto la continuazione dell'impresa agricola. Poiché nella specie era pacifico che detto risultato non era stato conseguito, in quanto il diritto di riscatto era stato esercitato per altri fini, era inevitabile concludere, ad avviso degli attori, per la nullità dell'acquisto effettuato dall'Intropido.

Rileva peraltro il Tribunale che la tesi attorea omette di considerare che nella specie la legittimità del diritto di riscatto è stato oggetto di accertamento da parte di questo Tribunale con sentenza 4-19 aprile 1996, passata in giudicato, e che pertanto resta precluso un nuovo giudizio che abbia per oggetto ancora la validità del medesimo diritto.

Non sono infatti condivisibili le considerazioni svolte dagli attori secondo le quali l'oggetto dei due giudizi sarebbe diverso in quanto, nel primo, compito del giudice era quello di accertare la sussistenza, o meno, in capo al retraente del diritto di riscatto *ex art. 7 legge n. 817/71 e 8 legge n. 590/65*, vale a dire la presenza di tutti i requisiti previsti da queste ultime norme, mentre nel presente giudizio il Tribunale è chiamato a verificare se il convenuto aveva all'epoca esercitato il diritto per scopi diversi da quelli previsti dalla legge e quindi la liceità dell'atto di riscatto compiuto.

Deve, per contro, osservarsi che, come posto in luce dalla dottrina, il vincolo del giudicato esclude che possano farsi valere questioni che potrebbero rimettere in discussione la statuizione contenuta nella sentenza, vale a dire l'attribuzione dello stesso bene in relazione allo stesso rapporto. Ed invero, l'essenza della cosa giudicata dal punto di vista oggettivo consiste in ciò, che non è consentito che il giudice in un futuro processo possa comunque disconoscere o diminuire il bene riconosciuto da un precedente giudicato con l'effetto che tutte le questioni di mero fatto o relative a rapporti pregiudiziali, dedotte o deducibili nel primo giudizio al fine di ottenere il riconoscimento del bene negato o il disconoscimento del bene riconosciuto, non possono essere riproposte in un secondo processo qualora possano rimettere comunque in discussione e quindi diminuire o disconoscere il bene riconosciuto dal precedente giudicato. Il noto principio che il giudicato copre il dedotto e il deducibile vuole appunto significare che il risultato del primo processo non può essere rimesso in discussione attra-

verso la deduzione in un secondo giudizio di questioni rilevanti ai fini dell'oggetto del primo giudicato e che sono state proposte o si sarebbero potute proporre nel corso del primo giudizio.

Nel caso in esame gli attori hanno chiesto (v. conclusioni definitive) che venisse dichiarata la nullità del diritto di riscatto esercitato dall'Intropido nel 1993 assumendo che uno dei presupposti di detto diritto, vale a dire il dato della coltivazione del fondo, sia attuale che futura, non sussisteva all'epoca dell'esercizio del diritto avendo il convenuto esercitato detto diritto per fini puramente speculative.

Se così è, risulta peraltro evidente, alla luce dei suesposti principi, che detto accertamento deve ritenersi precluso in quanto, attraverso la allegazione di un fatto impeditivo del diritto dedotto nel precedente giudizio dall'Intropido, gli attori mirano ad ottenere una pronuncia su un bene già riconosciuto e al fine di sovvertire detto accertamento ormai incontrovertibile.

Né vale obiettare che l'intento fraudolento del retraente al momento dell'esercizio del diritto, e quindi il dato della coltivazione anche in prospettiva futura, non poteva essere dedotto nel primo giudizio in quanto dimostrabile solo con la rivendita dei terreni riscattati intervenuta alcuni anni dopo, atteso che, a prescindere dal fatto che la prova dell'iniziale intento elusivo del retraente può risultare anche da circostanze diverse dalla rivendita del fondo, in ogni caso detto presupposto, la cui esistenza deve sussistere al momento dell'esercizio del diritto, poteva essere dedotta nel precedente giudizio ove solo si consideri che le circostanze, oggi allegate a dimostrazione della predetta intenzione fraudolenta, risalgono ad epoca precedente il giudizio (v. doc. n. 2 e 9) e che l'adozione della variante comportante il mutamento di destinazione dei terreni riscattati risulta adottata nel 1994 e quindi era sicuramente deducibile in detto giudizio, conclusosi nell'aprile 1996, nonché eventualmente anche in sede di impugnazione. In proposito va infatti precisato che gli attori, contestando che nel 1993, all'epoca dell'esercizio del diritto di riscatto, l'Intropido avesse l'intenzione di coltivare i terreni riscattati, e ciò sull'esatto rilievo che il dato della coltivazione, attuale e futura, costituisce un presupposto del diritto e va quindi accertato con riferimento a tale momento, nella sostanza hanno dedotto la sussistenza di un fatto, già verificatosi a tale data, e che la successiva rivendita del fondo, peraltro a distanza di anni, secondo la loro prospettazione, confermava rendendolo incontrovertibile. Deve peraltro osservarsi che nella specie, in cui la vendita dei terreni ai terzi è intervenuta a distanza di anni, in tanto potrebbe riconoscersi detto intento elusivo in momento successivo e in conseguenza della nuova destinazione residenziale assunta dall'immobile.

Neppure condivisibile appare il rilievo, formulato dagli attori, che accogliere l'eccezione di giudicato comporterebbe l'aberrante conclusione che colui che in forza di una sentenza passata in giudicato consegue il riscatto del fondo in base all'accertamento del possesso degli astratti requisiti di legge, potrebbe poi liberamente vendere il fondo a terzi o destinarlo ad attività non agricole, così frustrando la *ratio legis*, in quanto il giudicato coprirebbe anche l'evento futuro della rivendita o della mancata coltivazione. Al riguardo va invece osservato che, come già in precedenza evidenziato, nella specie gli attori non solo hanno dedotto, a fondamento della nullità del riscatto, un fatto non successivo al giudicato ma contestuale all'esercizio del diritto (e cioè l'intenzione di non coltivare il fondo, in relazione alla quale la vendita successiva a terzi costituisce solo uno degli elementi di prova, e non la vendita in sé, la quale infatti soprattutto se intervenuta a distanza di anni dall'esercizio del diritto, come nel caso in esame, non dimostra senz'altro che l'intenzione di non coltivare fosse presente nell'Intropido sin dall'origine), ma hanno altresì ommesso di considerare che l'eventuale vendita successiva del fondo riscattato risulterebbe comunque affetta, secondo il prevalente indirizzo della giurisprudenza di legittimità e della dottrina, da nullità in forza del disposto dell'art. 28, 2° co. legge n. 590/65 e ora dell'art. 11 d.lgs. n. 228/2001. In relazione a quest'ultima norma, che ha ridotto da dieci a cinque anni il termine in cui opera il divieto di rivendita del fondo, va poi pure precisato che, contrariamente a quanto dedotto dagli attori, quest'ultimo articolo trova applicazione anche nel caso di specie in quanto l'ultimo comma estende l'efficacia della citata disposizione anche «agli atti di acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni la data di entrata in vigore del presente decreto». Orbene, poiché il decreto succitato è entrato in vigore il 30 giugno 2001, la nuova legge si applica anche agli acquisti antecedenti il 30 giugno 1996 e quindi anche a quello effettuato dall'Intropido, che risale al 7 giugno 1993, ragio-

ne per cui, essendo gli atti di alienazione stati stipulati nel novembre 1998 e nel maggio 1999, il divieto in parola non può ritenersi violato.

In altri termini, avendo gli attori dedotto la nullità dell'esercizio del diritto di riscatto da parte dell'Intropido per la carenza di un presupposto, rappresentato dalla coltivazione del fondo riscattato anche in prospettiva futura, che va accertato, come più volte chiarito dalla S.C., con riferimento al momento dell'esercizio del diritto e che infatti gli attori hanno allegato non sussistente già a tale data, è inevitabile concludere che nella specie il vincolo del giudicato formatosi sul diritto di riscatto preclude la rilevanza nel presente giudizio di detta carenza come di ogni altro fatto anteriore, impedendo del diritto oggetto della pronuncia divenuta definitiva, che avrebbe appunto potuto essere dedotto nel primo giudizio.

Va infine evidenziato, e ciò rileva anche sotto il profilo dell'interesse ad agire, che anche qualora non operasse il vincolo del giudicato e si pervenisse pertanto ad una declaratoria di nullità del riscatto per violazione di una norma imperativa (sul punto peraltro non si rinviene in dottrina unanimità di indirizzo), ne conseguirebbe, secondo l'opinione prevalente in dottrina, non già la riviviscenza del precedente acquisto da parte degli attori, ma il ritorno del bene nella disponibilità dell'originario venditore con conseguente reiezione delle domande attrici dirette a far accertare la proprietà dei terreni in capo agli attori e a conseguire la condanna dei terzi acquirenti al loro rilascio.

La delicatezza delle questioni trattate giustifica la compensazione integrale fra le parti delle spese del giudizio. (Omissis)

#### (1) DIRITTO DI PRELAZIONE E RIVENDITA DEL FONDO.

L'obiettivo di migliorare le strutture produttive dell'agricoltura con la formazione di imprese coltivatrici moderne ed efficienti, tramite sia la riunione nelle stesse mani della proprietà e dell'impresa sia l'ampliamento delle dimensioni aziendali, è utilmente perseguito con il riconoscimento, contenuto negli artt. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590 e 7 l. 11 agosto 1971, n. 817, del diritto di prelazione all'affittuario coltivatore diretto e al proprietario confinante. Strumento di consolidazione dell'impresa agricola e di costituzione di proprietà coltivatrici con caratteristiche tali da realizzare imprese familiari efficienti sotto il profilo tecnico ed economico, il primo, «variante della politica di misure di riordinamento e ricomposizione territoriale» (1), il secondo, il diritto di prelazione è funzionale all'assegnazione al nuovo *dominus* di un bene suscettivo di uso produttivo migliore, perché migliore, cioè più razionale *ex art. 44 Cost.*, risulta la nuova conformazione fisica e giuridica del fondo rustico (2).

Ora, se, com'è noto, la razionalità dello sfruttamento del suolo passa anche dalla costituzione di idonee unità fondiari e se il diritto di prelazione si pone come strumento attuativo di tale costituzione, deve essere osservato che la realizzazione dei fini pubblici indicati dall'art. 44 Cost. viene perseguita dal legislatore secondo un percorso che dall'interesse pubblico, rappresentato dalla gestione razionale della terra, approda all'autonomia privata. La ricomposizione fondiaria e la riunione dell'attività con l'appartenenza, risultato dell'esercizio della prelazione, sono, infatti,

ricomposizioni, materiale l'una, giuridica l'altra, che rinvergono l'origine non già nell'atto dell'autorità ma in quell'atto volontario rappresentato dal contratto di compravendita. È, invero, in seguito alla stipulazione del preliminare di vendita del fondo rustico che sorge il diritto all'acquisto in capo all'avente diritto: l'esercizio del diritto *de quo* è legato alla sussistenza di una volontà negoziale del proprietario alienante, dalla quale dipende il soddisfacimento dell'interesse privato (del coltivatore ad acquistare in prelazione) e dell'interesse pubblico (all'accorpamento dei fondi e alla riconduzione della proprietà nell'impresa già esercitata su fondo altrui). Tuttavia, se è vero che per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali il legislatore del 1965 e del 1971 si rivolge all'autonomia privata, è anche vero che quella stessa autonomia viene piegata in vista del perseguimento di finalità pubbliche. E ciò sia che ci si ponga nell'ottica del proprietario alienante, sia che si osservi il versante della posizione giuridica del preferito.

Sotto il primo profilo, l'ambito di esplicazione della libertà contrattuale, rappresentato dalla scelta della controparte, trova eclatante compressione nella indicazione coattiva del soggetto titolare del diritto all'acquisto. Riconoscendo al coltivatore diretto, affittuario o confinante, il diritto ad essere preferito nella conclusione del negozio traslativo rispetto a qualsiasi soggetto terzo di gradimento dell'alienante, il legislatore investe la posizione giuridica soggettiva del prelazionante di un potere uguale e contrario al potere di disposizione del proprietario, tale da eliderne la *facultas eligendi*. Nell'ottica più propriamente dinamica, la legge pone a carico del proprietario alienante un obbligo di comunicazione al titolare del diritto di prelazione, che è un obbligo di trasmissione del preliminare di compravendita stipulato con il terzo, in cui devono essere indicati il nome dell'acquirente, il prezzo di vendita e le altre norme pattuite (3). Il contratto di compravendita si arricchisce, cioè, di una fase pre-negoziale non già eventuale ma necessaria, secondo lo schema della conclusione del contratto tra persone lontane. Alla deroga in ordine alla libertà di scelta del contraente e del *quomodo* della conclusione del contratto si aggiunge l'ulteriore prescrizione legislativa che, agendo sul piano degli effetti reali del negozio, apporta una variante al regime dell'obbligazione corrispettiva del pagamento del prezzo, la cui esigibilità viene differita nel tempo (4) con alterazione dell'equilibrio sinallagmatico, quale stigmatizzato nello schema di compravendita di cui all'art. 1470 c.c. La realizzazione della funzione sociale della proprietà terriera, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo, emerge anche nel momento patologico del programma negoziale. All'imperativo contenuto nell'art. 8 legge n. 590/1965, in base al quale il proprietario «deve notificare con lettera raccomandata al coltivatore la proposta di alienazione», il legislatore non collega, in caso di violazione della norma, la sanzione di nullità del contratto di compravendita stipulato con il terzo, percorrendo piuttosto la via della sostituzione coattiva degli effetti del negozio. Il negozio *contra legem*, perché concluso in violazione del diritto di prelazione, dunque invalido, produce effetti, dove tali effetti sono gli stessi voluti dalle parti originarie (trasferi-

(1) CARROZZA, *Genesis storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 188.

(2) Sul punto Rossi, *La ricomposizione fondiaria nella prelazione agraria del confinante*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 3 ss., spec. 12 ss.

(3) Sulla *denuntiatio* come proposta contrattuale, per tutti, TRIOLA, *La natura giuridica della denuntiatio nella prelazione legale*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 263. Sostiene la natura di atto non negoziale GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2001, 196. Sui termini del dibattito mi permetto di rinviare, per i riferimenti bibliografici, a CARMIGNANI, *Denuntiatio e prova testimoniale*, in questa Riv., 1995, 230 ss.

(4) Tre mesi dall'accettazione. Ma ove il preferito dimostri di aver presentato domanda di concessione di mutuo, il termine di tre mesi per il pagamento del prezzo viene sospeso fino a quando il mutuo non sia stato concesso o negato e, comunque, per non più di un anno. Per effetto della presentazione della domanda di mutuo, la situazione di pendenza, determinata dall'esercizio della prelazione da parte dell'avente diritto e dal mancato pagamento del prezzo sospeso nei termini di legge, può protrarsi per ben quindici mesi dall'accettazione. Sul punto, CIANCIO, *Prelazione e acquisto di fondi rustici*, Padova, 1978, 83.

mento della proprietà del fondo) ma con ricaduta su un soggetto diverso dall'iniziale controparte scelta dall'alienante. L'estromissione *ex lege* del terzo *electus* dal rapporto consente al preferito di sostituirsi coattivamente all'originario acquirente, assumendone la medesima posizione con effetto *ex tunc* tramite l'esercizio del diritto di riscatto.

Sotto il secondo profilo, il fine pubblico, per il raggiungimento del quale sono erogati finanziamenti e disposte agevolazioni *ex lege* 590/1965, incide sulla individuazione dell'avente diritto alla prelazione e, in quanto tale, del beneficiario di agevolazioni e contributi, nonché sulla conformazione del suo *status* proprietario. Nella prospettiva soggettiva, perché il confinante e l'affittuario abbiano diritto all'acquisto in prelazione, occorre che siano coltivatori diretti, che coltivino il fondo da almeno due anni, che non abbiano venduto nel biennio precedente all'acquisto altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore alle vecchie lire 1000, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria, e che il fondo, risultante dall'esercizio della prelazione, non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia. Nell'ottica proprietaria, di latitudine cioè dei poteri esercitabili sul fondo acquistato in prelazione, il preferito non è libero di disporre del nuovo *dominium*, ma è vincolato dalla legge allo svolgimento dell'attività sul fondo, dunque ad un obbligo di *facere*, connotato dall'inalienabilità del bene decennale, divenuta ora quinquennale *ex art.* 11 d.lgs. 228/2001. E non è inutile, al riguardo, ricordare che al soggetto divenuto proprietario tramite la prelazione e l'aiuto economico dello Stato, sia sotto forma di mutuo agevolato piuttosto che sotto forma di benefici fiscali, sono imposti vincoli temporanei di inalienabilità del bene perché lo scopo di favorire lavoratori manuali della terra non esaurisce se stesso, ma trova compiuta realizzazione, nell'ottica dell'art. 44 Cost., quando i coltivatori diretti, divenuti proprietari, garantiscono l'effettività dell'esercizio dell'impresa agricola, gestendo con la famiglia l'azienda entrata nel loro patrimonio per quel periodo di tempo ritenuto dalla legge necessario per la costituzione di imprese familiari efficienti (5). Il perseguimento delle finalità pubbliche impone, dunque, obblighi e vincoli sia al proprietario alienante, sia all'acquirente in prelazione, compreso nel suo *status* proprietario da vincoli di intrasferibilità.

A questo proposito, con laconica disposizione, l'art. 28, 2° comma, della legge n. 590/1965 prevede che la rivendita del fondo acquistato con i benefici disposti per la formazione della proprietà coltivatrice non può aver luogo prima che siano trascorsi dieci, ora cinque *ex art.* 11 d.lgs. n. 228/2001, anni dall'acquisto, senza, tuttavia, chiarire se la rivendita del fondo acquistato in prelazione produca la mera decadenza dai benefici tributari e creditizi, come

sostenuto da una giurisprudenza non più recente (6), oppure la nullità della rivendita (7), oppure, infine, la doppia nullità della rivendita e dell'acquisto in prelazione, quando sussista una combinazione negoziale posta in essere dall'avente diritto alla prelazione con il terzo allo scopo di eludere la normativa in materia di formazione della proprietà coltivatrice (8). A tale ultimo riguardo, assumendo un criterio valutativo temporale, la giurisprudenza ha precisato che, in caso di esercizio del diritto di prelazione e di successivo trasferimento del fondo ad un terzo, l'indagine sull'eventuale nullità dell'uno e dell'altro rapporto, per contrarietà a norme imperative, deve tenere conto, tra l'altro, della vicinanza temporale dei due atti (9). In particolare, laddove l'acquisto del fondo in prelazione e la successiva alienazione del bene al terzo costituiscano, per il breve lasso di tempo tra essi intercorso, una combinazione negoziale preordinata, nelle intenzioni del coltivatore e del terzo, alla realizzazione dello scopo di far conseguire a quest'ultimo la proprietà del fondo, si afferma la nullità sia del contratto di rivendita sia del contratto di acquisto in prelazione, in quanto negozi posti in essere in frode alla legge (10). Il rapporto di immediatezza che connota la successione dei contratti vale, invero, a dimostrare l'esistenza di un unitario disegno fraudolento (11), dove il contratto di rivendita rappresenta il momento attuativo dell'intento illecito delle parti (12). La brevità dello *spatium temporis* è, dunque, in questo orientamento, elemento di presunzione della sussistenza di negozi in frode alla legge.

Problemi sorgono nella diversa ipotesi in cui la distanza temporale tra acquisto in prelazione e rivendita del fondo non consenta di provare, neppure in via presuntiva, l'esistenza di un accordo fraudolento tra prelazionante e terzo. Se, aderendo ad un indirizzo giurisprudenziale (13), si accoglie la natura sanzionatoria dell'art. 28, ritenendo nulli i patti contrari alle norme sulla prelazione o, comunque, diretti a frustrarne le finalità, deve affermarsi, in assenza di dimostrato accordo fraudolento, la validità dell'acquisto in prelazione ma la nullità dell'atto di rivendita, compiuto prima della scadenza del termine legale di inalienabilità.

Nel caso di specie, il proprietario confinante del terreno posto in vendita aveva esercitato il diritto di riscatto rivendendo successivamente il bene in seguito al mutamento, intervenuto con l'introduzione di una variante al PRG, della destinazione fondiaria da agricola a «residenziale di completamento». Gli attori sostenevano in giudizio l'illegittimità dell'esercizio del diritto di riscatto, azionando il quale il confinante aveva ottenuto il bene, chiedendo la dichiarazione di nullità dell'acquisto in prelazione per avere il confinante comprato il terreno con intenti meramente speculativi, essendo costui a conoscenza, al momento del contratto, della possibilità della variante al PRG. Il Tribunale, rile-

(5) GERMANÒ, *Proprietà coltivatrice ed intervento pubblico per la sua costituzione*, in *Studi in onore di E. Bassanelli*, Milano, 1995, 59.

(6) Cass. 14 dicembre 1990, n. 11909, in *Giur. agr. it.*, 1991, 407; Cass. 12 febbraio 1988, n. 1524, *ivi*, 1988, 486; Cass. 20 gennaio 1986, n. 363, *ivi*, 1987, 123, argomentando dalla circostanza che l'alienazione del fondo acquistato in prelazione, facendo venir meno il presupposto delle agevolazioni fiscali e creditizie delle quali il coltivatore ha usufruito nel momento dell'esercizio della prelazione, agisce come condizione risolutiva di quei benefici, determinandone la decadenza, senza, con ciò, tuttavia, intaccare la validità dell'atto. In dottrina, di recente, SPELLANZANI, *Rivendita di fondo rustico nel decennio dall'acquisto agevolato (art. 28, comma 2, della l. 26 maggio 1965, n. 590): non è un caso di nullità-riflessioni esecutive*, in *Riv. not.*, 1999, 29 ss.

(7) V. Cass. 11 giugno 1992, n. 7159, in questa Riv., 1993, 481 (e in *Dir. agric.*, 1995, 101, con nota di FRANCIOSI), secondo la quale la vendita prima che sia trascorso il termine legale di inalienabilità del fondo acquistato ai sensi e per gli effetti della legge n. 590/1965 è nulla perché in contrasto, appunto, con il divieto posto dall'art. 28, 2° comma, la cui funzione non è quella di ribadire la decadenza dai benefici fiscali, già prevista nel

primo comma della stessa norma, ma quella di aggiungere, innovando con norma imperativa la previdente legislazione, tale sanzione. Evidenzia la nullità del contratto di rivendita per violazione delle norme sulla prelazione, quali norme che trascendono l'ambito strettamente privatistico per assurgere a rilevanza pubblicistica, App. Bologna, 9 maggio 2000, n. 572, in questa Riv., 2001, 123. In dottrina, cfr., TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 166.

(8) V. di recente, App. Venezia 19 febbraio 1999, in *Giur. it.*, 2000, 1653. Cfr. Cass. 18 aprile 1996, n. 3661, in questa Riv., 1997, 452 e in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 243; Cass. 10 novembre 1994, n. 9402, in questa Riv., 1995, 417; Cass. 2 giugno 1992, n. 6682, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, 897.

(9) Per tutte, v. Cass. 28 maggio 1991, n. 6015, in questa Riv., 1992, 379.

(10) Cass. 18 aprile 1996, n. 3661, cit.; Cass. 10 novembre 1994, n. 9402, cit.; Cass. 6 novembre 1991, n. 11832, in questa Riv., 1992, 424.

(11) A titolo esemplificativo, Cass. 22 agosto 1990, n. 8558, in *Giust. civ. Mass.*, 1990, 1586; Cass. 20 agosto 1984, n. 4658, in *Giur. agr. it.*, 1985, 291.

(12) Cass. 26 aprile 1985, n. 2724, in *Nuove l. civ. comm.*, 1985, I, 478.

(13) Cass. 11 giugno 1992, n. 7159, cit.

vando preliminarmente la mancata previsione *ex parte legislatoris* della decadenza del coltivatore dall'acquisto in caso di rivendita del fondo, mostra di aderire all'orientamento giurisprudenziale favorevole alla doppia nullità (della rivendita e dell'acquisto in prelazione), pur negandone nella fattispecie concreta l'applicabilità. Ritiene, infatti, il giudice che la nullità del contratto di acquisto in prelazione e del contratto successivo di rivendita avrebbe potuto essere dichiarata, come richiesto da parte attrice, solo in presenza di un accordo fraudolento tra il confinante e il terzo, accordo che avrebbe dovuto essere palesato dalla rivendita dopo un lasso di tempo così breve da configurare una preordinata combinazione negoziale volta ad aggirare la normativa in materia di prelazione agraria. Nel caso in esame, la distanza temporale (cinque anni) tra esercizio del riscatto e rivendita del fondo conduce correttamente il giudice di merito a respingere la richiesta di nullità dell'acquisto effettuato *ex art. 7 legge n. 817/1971*. Invero, come evidenziato in motivazione, il lungo *spatium temporis* intercorso tra i due negozi non era idoneo a dimostrare l'esistenza di alcun disegno diretto a consentire al terzo di conseguire la proprietà del fondo in violazione della prelazione, ponendosi quell'arco temporale come impediente alla dichiarazione di nullità.

Né l'intento fraudolento può essere dedotto, come invece sostenuto da parte attrice, dalla circostanza che al momento dell'acquisto il confinante era a conoscenza di discussioni in ordine ad una possibile variante al piano regolatore, avvenute ad oggetto la modifica di destinazione dell'area. Pur se non espressamente rilevato dal giudice in motivazione, la validità dell'esercizio del diritto del confinante affonda nel fatto che all'epoca della compravendita il fondo acquistato era fondo rustico, destinato, cioè, dagli strumenti urbanistici, all'agricoltura. La trasformazione del terreno da agricolo a zona residenziale di completamento, impeditiva della prelazione, non solo non era contenuta in un piano regolatore generale approvato ma neppure in uno non approvato (14), trattandosi di mera consultazione di progetto di variante, di cui all'epoca dell'acquisto si era solo iniziato a discutere, per essere formalizzata solo quattro anni più tardi. E se è vero che la destinazione di un terreno a sfruttamento diverso da quello agricolo, sia essa prevista in un piano regolatore approvato e non approvato, nei piani paesistici, nei programmi di fabbricazione o nel provvedimento comunale di perimetrazione urbana (15), rende il terreno estraneo all'esercizio del diritto di prelazione, anche allo scopo di evitare manovre fraudolente, è anche vero che la mera discussione informale di possibili varianti da apportare alla destinazione delle aree non può costituire elemento valido ad anticipare legittimamente la soglia di esclusione del fondo dalla prelazione, non esistendo alcun provvedimento formalizzato, approvato o in via di approvazione, ma comunque pur sempre atto fornito di supporto documentale, di variante della destinazione, incerta nell'*an* e nel *quomodo* fino alla redazione di un piano, di un programma, di un provvedimento, di un atto, in definitiva, della Pubblica Amministrazione. Ai fini dell'esclusione del diritto di prelazione, infatti, occorre che la destinazione del terreno ad uso edilizio, turistico, industriale venga impressa al fondo in forza di un qualunque strumento urbanistico che, sebbene non approvato, sia comunque pervenuto ad un grado di completezza e perfezione sufficiente per ritenere esistente una volontà precettiva della P.A., dotata di quella determinatezza ed imperatività che caratterizzano i

provvedimenti *iure imperii* (16), elementi, questi, insussistenti nell'ipotesi di mere «discussioni». Diversamente argomentando, anticipando, cioè, l'esclusione della prelazione anche in ipotesi di «discussioni» su ipotetiche varianti di destinazione di aree agricole, si finirebbe per sacrificare sull'altare dell'*horror fraudis* la possibilità per l'affittuario e per il confinante di esercitare l'attività agricola in modo più razionale e di realizzare imprese maggiormente efficienti sotto il profilo tecnico ed economico in attesa (che può essere anche molto lunga) che le «discussioni» si formalizzino in atti dell'autorità amministrativa, o senza limiti di tempo laddove le discussioni si risolvano in un *nullum facti*.

Pur, dunque, mostrando di accogliere l'indirizzo giurisprudenziale in ordine alla doppia nullità della rivendita del fondo e dell'acquisto in prelazione, il Tribunale, per l'impossibilità di dimostrare l'accordo fraudolento, si pronuncia nel senso della validità dell'esercizio del diritto del confinante. Il problema diventa, allora, quello di determinare la sorte del solo contratto di rivendita. Se l'occasione, in astratto, avrebbe potuto condurre il giudice di merito, e vi è un accenno in motivazione, ad affermare la validità della prelazione ma la nullità della rivendita *ex art. 28, 2° comma, legge n. 590/1965*, in concreto la fattispecie risulta sanata dall'*art. 11 del d.lgs. n. 228/2001* (17), che ha ridotto da dieci a cinque anni il termine di inalienabilità del fondo, estendendo poi la disposizione anche agli atti di acquisto posti in essere in data antecedente di almeno cinque anni l'entrata in vigore del decreto.

In definitiva, l'acquisto in prelazione del fondo confinante e la successiva rivendita sono contratti, nel caso *de quo*, da ritenersi entrambi validi: il primo, per mancanza di accordo fraudolento tra prelazionante e terzo, il secondo, per essere avvenuto ai sensi e con gli effetti dell'*art. 11 d.lgs. n. 228/2001*.

Sonia Carmignani

\*

Trib. Vallo della Lucania - 13-11-2000, n. 438 - De Luca, est. - Moscato c. Comunità Montana «Lambro e Mingarso».

#### **Agricoltura e foreste - Boschi e foreste - Taglio di boschi - Vincoli e prescrizioni - Principio di specialità.**

*Il principio di specialità fissato dall'art. 9, comma 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689 per l'ipotesi di concorso tra le disposizioni penali e quelle amministrative previste da leggi dello Stato, trova applicazione qualora vi sia medesimezza di fatto. (Il caso di specie riguardava il taglio di un bosco in violazione delle norme tecniche del taglio relativamente al quale la Corte ha ritenuto che non potesse applicarsi la norma sopra citata in quanto diverso è l'interesse che le norme penali e amministrative intendono tutelare. La norma penale dettata dal r.d. n. 3267/23 tutela infatti l'integrità del bene sotto il profilo del suo valore estetico-ambientale, mentre la norma amministrativa rappresentata dalla l.r. Campania n. 11/96 ha per oggetto la violazione delle norme tecniche di taglio nonché il danno cagionato al bosco non nel suo valore estetico-ambientale ma in quello di complesso di materiale legnoso che ha rilievo autonomo) (1).*

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso depositato nella cancelleria della Pretura circondariale di Vallo della Lucania il 30 marzo 1999, Moscato Gelsomino proponeva opposizione, chiedendone l'annullamento, avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 513 del 23 gennaio 1999, notificata il 12 marzo 1999, emessa dalla convenuta Comunità Montana e con la quale gli era stato ingiunto di pagare la somma di lire 15.597.750 in quanto ritenuto responsabile della violazione dell'*art. 25 della legge regionale n. 11/96* e dell'*art. 48, tab. B) delle Prescrizioni di massima di Polizia forestale* a seguito di verbale di constatazione redatto il 1° aprile 1998 dal Corpo forestale dello Stato, stazione di Montano Antilia.

Rilevava in proposito che:

(14) Sul punto, Cass. 26 aprile 1999, n. 4164, in *Mass.*, 1999.

(15) V. Cass. 23 aprile 1999, n. 4038, in *Mass.*, 1999.

(16) Cass. 1° luglio 1994, n. 6273, in questa Riv., 1995, 161; Cass. 19 gennaio 2000, n. 534, in *Vita not.*, 2000, 267.

(17) Per un commento alla norma, ZANON, *Sub art. 11, in Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 815 ss.

– non era vero che il taglio del bosco era avvenuto in modo difforme dall'autorizzazione essendo state tagliate 493 piante in legno delle 673 previste, oltre al sottobosco;

– l'ordinanza era nulla perché priva della enunciazione del fatto e dei motivi che avevano determinato la violazione;

– la sanzione pecuniaria inflitta era eccessiva tenuto conto della personalità dell'agente che non aveva mai effettuato alcuna violazione;

– che il medesimo fatto costituiva anche illecito penale per cui doveva essere applicata solo la norma penale (art. 9 l. 24 novembre 1981, n. 689);

– che autore del fatto non era Moscato Vittorio, come si poteva rilevare dal contratto di vendita del bosco.

Concludeva per l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione e solo in via graduata per la riduzione della sanzione al minimo.

Fissata l'udienza di trattazione della causa, la convenuta Comunità provvedeva a depositare gli atti su cui si fondava l'impugnata ordinanza e, costituendosi in giudizio, resisteva alla domanda ritenendo che l'ordinanza fosse oltre che legittima, essendo legittima anche la motivazione *per relationem*, anche fondata nel merito, contenuta quanto alla irrogazione della sanzione che rappresentava un terzo del massimo previsto dalla legge, diretta verso il titolare della autorizzazione.

A seguito della istituzione del giudice unico di primo grado l'odierno giudicante veniva designato per la trattazione della causa.

Espletata la prova testimoniale ed acquisita documentazione, la causa, all'udienza del 10 novembre 2000, veniva decisa come da dispositivo.

DIRITTO. - Si deve procedere in ordine logico all'esame dei motivi di opposizione e, *in primis*, di quello relativo all'applicazione del principio di specialità previsto dall'art. 9 della legge 689 del 1981. La norma in questione prevede al primo comma che quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.

Il secondo comma prevede che, tuttavia, quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e Bolzano che prevede una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali.

Per effetto della disposizione contenuta nel primo comma si applicherà solo la norma penale; nel caso previsto dal secondo comma, solo la disposizione penale.

Deve dunque prevalere la norma penale, beninteso ove ricorra l'identità del fatto che costituisce il presupposto dell'applicazione delle regole dettate dal predetto art. 9. Il relativo accertamento deve avvenire, secondo l'opinione che pare preferibile, in relazione al fatto concretamente posto in essere: «Il concorso apparente tra una norma che commina una sanzione penale ed una norma che commina una sanzione amministrativa va risolto alla stregua dell'art. 9 l. 24 novembre 1981, n. 689, con la conseguente applicazione del principio di specialità ancorato non ad una previsione astratta di divieti, ma ad una realtà di fatto valutata sulla base della concreta emergenza di dati giuridicamente rilevanti» (Cass. 1° ottobre 1993, Bellone).

Nel caso in esame il verbale di contestazione n. 202 dell'1 aprile 1998 redatto dal Corpo forestale dello Stato, Stazione di Montano Antilia, si contesta al Moscato Gelsomino la violazione dell'art. 25 della legge regionale n. 11 del 7 maggio 1996 per avere tagliato 168 mc in più rispetto ai 177 autorizzati.

L'art. 25 della legge regionale prevede una sanzione amministrativa dal doppio al quadruplo del valore del danno per il caso di danni ai boschi vincolati ai sensi del r.d. 3267 del 30 dicembre 1923 determinato dalla violazione alle prescrizioni di massima e di polizia forestale vigenti, ferme restando le norme di carattere penale.

L'art. 48, tabella B), dell'allegato C alla predetta legge, contenente le prescrizioni di massima di polizia forestale, indica poi i valori medi da utilizzare per il calcolo del valore delle piante di alto fusto.

Dall'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio si evince che a Lamanna Giacomo, Moscato Vittorio e Gelsomino sono stati attribuiti i seguenti fatti di reato:

– reato di cui agli artt. 110 c.p., 1 *bis* e *sexies* d.l. 27 giugno 1985 convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431 per avere, in concor-

so tra loro, il primo quale proprietario del suolo, con soprastante querceto, il secondo quale acquirente del bosco, il terzo quale utilizzatore, aperto delle piste e tagliato un bosco di alto fusto dell'età di 50 anni in contrasto con le prescrizioni di legge e con la numerazione progressiva e in violazione del piano di taglio in ordine alle piante da tagliare e alla massa legnosa da ricavare, così da sconvolgere l'ecosistema dell'area e alterarne le peculiarità naturalistiche, in assenza del prescritto nulla osta paesistico;

– reato di cui agli artt. 110, 734 c.p. perché, mediante le attività *sub a)*, distruggevano o, comunque alteravano la bellezza di un luogo soggetto alla speciale protezione dell'autorità; in agro Montano Antilia tra il settembre 1997 e il gennaio 1998.

Occorre dunque verificare se tra il fatto qui contestato e quello contestato in sede di invito a presentarsi per rendere interrogatorio (art. 734 c.p. e art. 1 *sexies* legge 431/1985) intercorra un rapporto di identità, perché solo quando il fatto sia lo stesso si può fare applicazione della norma in questione (per una ipotesi cfr. Cass. 15 dicembre 1992, n. 13246, in questa Riv., 1993, 84).

Se il fatto si presenta identico sotto il profilo della sua materialità (taglio del bosco in violazione delle norme tecniche di taglio), diverso è l'interesse che le norme penali e amministrative intendono tutelare, la norma penale ha per oggetto la salvaguardia dell'integrità del bene sotto il profilo del suo valore estetico-ambientale, mentre quelle amministrative contestate hanno per oggetto da un lato la violazione delle norme tecniche di taglio, indipendentemente dalle conseguenze che ne siano derivate, e dall'altra il danno cagionato al bosco, non nel suo valore estetico-ambientale, ma in quello di complesso di materiale legnoso, che ha rilievo autonomo, indipendentemente dal mezzo che lo ha causato (taglio scorretto, incendio, morte chimica, ecc.).

Vi sono state, dunque, plurime violazioni commesse con una sola azione che determina l'applicazione della norma di cui all'art. 8 della legge 689 del 1981 la quale prevede l'applicabilità del c.d. cumulo giuridico.

Detto questo, quanto al merito va rilevato che l'attribuzione agli organi delle comunità montane dei compiti di controllo sul patrimonio boschivo ubicato nelle loro circoscrizioni non preclude il potere del Corpo forestale di procedere all'accertamento delle violazioni agli artt. 130 e 26 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 per il taglio di piante in un bosco, atteso che l'art. 13, quarto comma, l. 24 novembre 1981, n. 689 legittima all'accertamento delle violazioni punite con le sanzioni amministrative pecuniarie anche gli ufficiali di polizia giudiziaria, tra i quali rientrano gli agenti forestali (Cass. Sez. I, 2 febbraio 1995, n. 1223, in questa Riv., 1996, 242).

Ora, e passando all'esame del secondo motivo di opposizione, non vi è dubbio che del fatto debba rispondere il Moscato Gelsomino.

Questi, infatti, è stato indicato come esecutore dei lavori dal titolare dell'autorizzazione al taglio, sig. Lamanna Giacomo, con nota diretta al Comando Stazione del Corpo forestale dello Stato di Laurito in data 27 agosto 1997.

L'esistenza di una scrittura privata di vendita del bosco da Lamanna Rino a Moscato Vittorio, esibita dalla difesa del ricorrente, non può rendere estraneo quest'ultimo ai fini contestati perché:

– si tratta di atto non avente data certa, né sottoscrizioni autentiche, né provenienze dal ricorrente;

– si tratterebbe, a provenienza accertata, in ogni caso di un negozio che può spiegare i suoi effetti esclusivamente sotto il profilo privatistico e da cui non si possono desumere elementi atti ad inficiare quanto risulta dalla stessa comunicazione del titolare dell'autorizzazione al taglio, prescritta dall'art. 3, allegato B) alla legge regionale 11/1996;

– ove mai in quest'ultima comunicazione vi fosse stato un errore nella indicazione della ditta esecutrice dei lavori era onere dell'utilizzatore farlo presente.

Allo stesso modo non ha rilievo la circostanza che il taglio del bosco sia stato eseguito da persone retribuite (il teste Russo Angelo) o retribuende (il teste Forte Aniello) da Moscato Vittorio, perché essa manifesta solo come quest'ultimo possa essere stato gestore di affari o rappresentante del Gelsomino, non certo che quest'ultimo sia estraneo al taglio.

Del tutto irrilevante è poi l'esibizione di fatture comprovanti la vendita di legna da ardere dal Moscato Vittorio a terzi, per l'ulteriore considerazione, rispetto a quella appena formulata, che non vi è la prova della provenienza della legna venduta.

Passando ora alla eccezione nullità della ordinanza-ingiunzione per difetto di motivazione, va solo richiamato il costante orienta-

mento in materia della Suprema Corte secondo il quale «il contenuto dell'obbligo, specificamente imposto dall'art. 18, secondo comma, legge n. 689 del 1981, di motivare il provvedimento con cui si applica la sanzione amministrativa, va individuato in funzione dello scopo della motivazione stessa, che è quello di consentire all'ingiunto la tutela dei suoi diritti; pertanto, il suddetto obbligo deve considerarsi soddisfatto quando dall'ingiunzione risulti la violazione addebitata, in modo che l'ingiunto possa far valere le sue ragioni ed il giudice esercitare il controllo giurisdizionale, con la conseguenza che è perfettamente ammissibile la motivazione *per relationem* mediante il richiamo di altri atti individuati con precisione, e che siano nella sfera di conoscibilità legale dell'interessato» (ex multis Cass. Sez. I, 21 settembre 1998, n. 9433, in questa Riv., 1999, 415).

Nella specie risultano dall'ordinanza sia le norme di legge violate, sia il richiamo al verbale di constatazione del Corpo forestale dello Stato Stazione di Montano Antilia in data 1° aprile 1998, notificato al Moscato Gelsomino il 28 aprile 1998.

Peraltro la prova migliore che l'atto ha raggiunto il suo scopo è data proprio dagli analitici motivi di opposizione proposti dal Moscato.

Infine, in ordine al merito della opposizione, la circostanza che è stato effettuato il rilascio di un numero di piante inferiore a quello autorizzato, confermata anche dall'ispettore Gagliardo, non coglie nel segno perché oggetto della contestazione non è il numero delle piante tagliate, ma il quantitativo di materiale legnoso ricavato dal taglio e maggiore quasi del doppio rispetto a quello autorizzato, come si ricava dalla c.d. lista di cavallettamento esibita dall'ispettore Gagliardo ed acquisita al fascicolo di ufficio dal giudicante ai sensi dell'art. 23, sesto comma della legge 689 del 1981.

Quando si deve effettuare il taglio di piante di alto fusto dispone art. 1, capo 1, all. B alla l.r. n. 11/1996, in tema di Norme per il taglio di boschi di proprietà privata, che l'istanza deve essere accompagnata da un progetto di taglio redatto da un tecnico regolarmente abilitato, costituito da una breve relazione con la descrizione del soprassuolo e del tipo di intervento e da una «planimetria al 2000, da corografia al 25.000 e dai rilievi dendrometrici, con eventuale piedilista di martellata per la determinazione della massa legnosa ricavabile dal taglio e sua ripartizione in assortimenti».

Ora il piedilista di martellata allegato al progetto prevedeva sì il taglio di 673 piante, ma per un volume complessivo di mc. 177,7 pari a quintali 1919,12, mentre all'esito del cavallettamento, cioè della verifica in sito delle piante tagliate, è risultato il taglio di 496 piante per mc 474,664 con un incremento percentuale del 167 per cento quanto ai metri cubi e quintali, come a dire quasi il triplo di quanto autorizzato.

Dalle dichiarazioni dell'ispettore Gagliardo e da quanto risulta dalla relazione del Corpo forestale dello Stato, Coordinamento provinciale di Salerno, in data 8 maggio 1998, indirizzata alla locale Procura della Repubblica, la ragione dell'accaduto va individuata nel fatto che la ditta utilizzatrice ha tagliato a sua scelta le piante in ciò facilitata dal fatto che il tecnico progettista aveva sì contrassegnato le piante con vernice rossa, ma non le aveva numerate alla base del tronco di modo che, anche a taglio effettuato potesse sempre stabilirsi se le piante tagliate erano proprio quelle martellate.

La circostanza era stata tempestivamente segnalata dall'ispettore Gagliardo nella sua relazione del 2 febbraio 1997 diretta all'Ispettorato dipartimentale delle Foreste di Salerno, ma non ha impedito il rilascio dell'autorizzazione da parte della Comunità Montana, circostanza questa che abbisogna di un approfondimento in sede penale, potendosi ipotizzare il reato di abuso a fini patrimoniali, specie se collegata all'altrettanto inspiegabile circostanza che non risulta emessa alcuna ordinanza-ingiunzione nei confronti del proprietario del bosco e dello stesso tecnico progettista per concorso nel medesimo illecito ai sensi dell'art. 5 della legge 689 del 1981.

Con una tale situazione di fatto è stato facile per la ditta utilizzatrice tagliare le piante a sua scelta, riportando a taglio avvenuto all'interno del fusto residuo un numero progressivo di taglio che nulla aveva a che fare con la precedente sia pur incompleta individuazione.

Tanto si ricava anche dalle dichiarazioni dell'operaio Russo Angelo il quale ha sì affermato che le piante erano numerate a petto d'uomo o alla base del tronco, salvo poi specificare che la maggior parte dei numeri non erano leggibili,

sicché si è proceduto a tagliare numerando le piante sul ceppo tagliato.

Anche su tale dichiarazione dovrà pronunziarsi il giudice penale atteso che dalla succitata relazione dell'ispettore Gagliardo, all'esito di una ispezione dei luoghi eseguita prima del rilascio dell'autorizzazione, risulta invece che le piante non erano state numerate.

Peraltro, ove mai si riconoscesse un qualche valore alle fatture esibite dal Moscato, bisognerebbe comunque dedurre la prova di quanto qui si afferma posto che in una sola fattura di vendita (la n. 1 del 1998) risulta un quantitativo di legna di rovere venduta pari a 2.950 quintali, oltre 1.000 in più di quanto si asseriva di voler detrarre dal taglio.

Infine anche dal contratto di vendita esibito, ove mai ne fosse risultata l'autenticità e la data certa, si ricava che il prezzo pattuito era di 35 milioni che diviso per i 1919 quintali ricavabili dal taglio, dava un prezzo di acquisto «all'impiedi» di 18.238 lire al quintale, come a dire che al dettaglio quella legna sarebbe stata venduta a non meno del doppio, laddove il prezzo corrente di mercato al dettaglio (legna tagliata e portata), oggetto di notoria conoscenza in questo circondario, è di non più di 18.000 lire al quintale.

L'acquirente del bosco, dunque, avrebbe lavorato in perdita, di qui invece la consapevolezza sua, del venditore e del progettista, attraverso l'artificio della mancata martellata, e la compiacente svista sulla relazione del dirigente ispettore Gagliardo, che occorreva tagliare di più e tanto si è fatto in perfetta armonia con i prezzi del mercato che, notoriamente, danno la legna da tagliare in sito («all'impiedi») a 7.000 lire al quintale che per 5.126 quintali davano appunto 35.882.000 lire.

Il risultato, sotto il profilo forestale, di un tale operare è ricavabile *ictu oculi* dalle stesse fotografie esibite dal ricorrente da cui risulta che a fronte di un fitto bosco e sottobosco, ancora presente nei terreni contigui, è rimasta solo qualche pianta matricina con un danno enorme alla futura ripresa del bosco.

Quanto poi alla richiesta di applicazione dell'art. 11 della legge 689/1981, il quale stabilisce che nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche, va ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, i criteri di determinazione della sanzione, stabiliti dall'art. 11, l. 24 novembre 1981, n. 689, pur non identificandosi interamente con quelli previsti dall'art. 133 c.p., rispecchiano, tuttavia, anch'essi la natura essenzialmente punitiva della sanzione stessa e sono, quindi, affidati, nell'applicazione ai casi singoli, alla valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa, ancorché soggetta al controllo del giudice (art. 23 legge cit.); nell'esercizio di tale potere di controllo, il giudice può fare riferimento – in mancanza di elementi tali da determinare un giudizio particolarmente favorevole per il trasgressore – al criterio adottato dall'art. 16 legge cit. (che prevede il pagamento in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole, al doppio del minimo della sanzione edittale), che può essere legittimamente utilizzato ove l'infrazione non abbia caratterizzato specifiche che possano indurre ad apprezzarla con maggiore o minor rigore (Cass. 1° marzo 1990, n. 1546; Cass. 4 novembre 1998, n. 11054; Cass. 1° giugno 1995, n. 6155).

Nella specie la sanzione prevista dall'art. 25, primo comma, della l.r. n. 11 del 1996 in relazione alle violazioni delle Prescrizioni di massima di Polizia forestale è prevista dal doppio al quadruplo del valore delle piante tagliate.

La somma ingiunta per il pagamento è di lire 15.587.750 ed è stata individuata come terzo del massimo dai verbalizzanti e dall'ingiunzione.

Se ne ricava che il massimo della sanzione è di lire 46.763.250 (3 x 15.587.750) e costituendo tale somma il quadruplo di quella base, si ha che il valore venale delle piante in più abbattute è stato calcolato in lire 11.690.812, per cui il doppio della sanzione era di lire 23.381.625 superiore al terzo del massimo di fatto applicato e più favorevole al ricorrente.

Al rigetto dell'opposizione segue la condanna alle spese.

Va disposto l'invio di copia della sentenza alla Regione Cam-

pania, Settore Foreste, Ufficio dell'Albo Regionale delle Imprese Boschive, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 dell'allegato B alla legge regionale n. 11/1996.

Per quanto già detto in motivazione gli atti vanno rimessi ex art. 331 c.p.p. anche al Procuratore della Repubblica. Sede.

(Omissis)

(1) TAGLIO DI UN BOSCO IN VIOLAZIONE DELLE NORME TECNICHE.

La sentenza sopra riportata affronta il tema, diffuso ed importante, del confine tra normativa amministrativa e, per così dire, «gestionale» in materia di tagli boschivi e la legislazione in materia vincolistica che incide in gran parte sulle aree boscate.

Gli aspetti inerenti il principio di specialità sono stati largamente esaminati nella motivazione; e tali argomentazioni permettono di cogliere l'occasione per ampliare la tematica in relazione anche ad altri aspetti della interazione.

Infatti nel settore del taglio colturale dei boschi sussiste da sempre un contrasto pratico e di principio tra applicazione della normativa sui vincoli paesaggistici e Prescrizioni di massima e di Polizia forestale, con particolare riferimento a controversi tagli di terreni boscati.

Sulla scorta della rinnovata normativa appare confermato il concetto in base al quale il taglio colturale appare esente dal regime vincolistico, purché, tuttavia, si badi, siano interventi previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia.

Tradotto in termini pratici il concetto è chiaro ed anche logico: esistono normative specifiche in materia forestale a livello statale (vedi in primissimo luogo le «Prescrizioni di massima e di polizia forestale» derivate dall'art. 9 e 10 r.d. 3267/23) e regionale che disciplinano, tra l'altro, la materia del taglio dei boschi e dettano regole di controllo preventivo. Ove dette regole siano rispettate appare conseguente che il territorio boscato non potrà subire alterazioni di tipo stridente con le finalità del vincolo imposto dalla normativa di settore (oggi d.lgs. n. 490/99) perché trattasi di attività operate sotto preventivo esame del Corpo forestale dello Stato (vedi «martellata») che è un organo specificamente tecnico e dunque in grado di inibire *a priori* danni antitetici alla buona conservazione ambientale.

E conseguentemente tali attività sono state lasciate esenti dal regime vincolistico.

Tuttavia appare necessario delineare alcuni punti fermi di principio onde poter circoscrivere compiutamente gli interventi così esenti dal vincolo e gli interventi che, invece, pur essendo apparentemente simili, devono invece soggiacere al regime vincolistico in questione.

Va evidenziato che le «Prescrizioni di massima e di polizia forestale» e la legislazione sui vincoli non sono due normative che possono integrarsi perfettamente ed essere applicate sempre in perfetta sintonia perché trattasi di due norme varate in tempi storici-ambientali diversi e soprattutto con finalità ben diverse se non addirittura opposte.

Le Prescrizioni di massima cit. appartengono ad un concetto giuridico che vede il bosco come entità produttiva legnosa o comunque commerciabile e prevedono una gestione del territorio boscato sotto l'ottica precipua di tali finalità ed ogni dettato è coerente con detta modulazione di fondo: conservare sì il bosco ma come realtà produttiva e commerciale senza risvolti pregiudiziali di carattere territoriale-ambientale, a parte la tutela

da un punto di vista idrogeologico per la stabilità dei versanti.

La legge sui vincoli nasce con finalità antitetice: i territori coperti da foreste e da boschi (come del resto tutti gli altri territori vincolati) sono tutelati non nel loro aspetto produttivo bensì nel loro aspetto paesaggistico-ambientale ed ecologico in senso lato. In altri termini si vuole tutelare il bosco non in quanto fonte di produzione di legno e legname ma, al contrario, in quanto bellezza paesaggistica e panoramica da un lato e bene biologico-ambientale dall'altro. Per la legge sui vincoli il bosco non è legname ma natura, ecosistemi integrati complessi, componente primaria del paesaggio.

Ed ecco che, dunque, le due normative corrono parallele fino ad un punto di rottura nel quale le concezioni di fondo prendono strade radicalmente diverse; per le «Prescrizioni di massima e di polizia forestale» un albero troppo vecchio è inutile sotto il profilo della produzione dell'azienda-bosco e dunque è possibile abbatterlo mentre per la legge sui vincoli lo stesso albero è un bene prezioso sia sotto il profilo paesaggistico ma soprattutto sotto il profilo biologico-ambientale (perché, ad esempio, è proprio nel vecchio tronco centenario che trovano albergo ecosistemi di molteplice natura tra i quali, ad esempio, nidi e tane di volatili e mammiferi di varie specie) cosicché l'abbattimento del vecchio tronco, possibile per le Prescrizioni di massima, diventa palesemente antitetico per la legge sui vincoli.

Ed il taglio del bosco a fini colturali è il terreno di potenziale maggiore frizione tra le due normative.

Si possono conciliare i due testi di legge con le rispettive finalità fino al punto in cui il taglio colturale sia realmente e modestamente tale. In questo taglio parte del verde scompare ma non del tutto; l'aspetto biologico-ambientale è salvo perché il bosco tecnicamente è destinato a rigenerarsi e dunque non si crea un danno relativo; l'aspetto paesaggistico-visivo (indubbiamente il territorio dopo il taglio muta aspetto sostanziale perché il bosco non è più folto) seppur sofferente a primo impatto tende ad essere mitigato nella prospettiva della rigenerazione del manto verde che non è poi del tutto sradicato come componente territoriale.

Ma vi è un punto oltre il quale un taglio eccessivo stravolge troppo drasticamente sia il paesaggio (come aspetto visivo) che l'ambiente (come catena biologica degli ecosistemi interconnessi nei suoi delicati equilibri) e da questo limite in poi seppur tutto è regolare secondo le «Prescrizioni di massima e di polizia forestale» l'intervento stride con le finalità della normativa sui vincoli ed allora si ritiene che detto taglio, oltre che alle citate Prescrizioni che vivono in settore proprio ed autonomo rispetto alla legge sui vincoli, sia soggetto anche al regime vincolistico e quindi al null osta regionale.

Il punto di dibattito concettuale è, naturalmente, l'individuazione di questo limite di confine. Ed in altre parole va inquadrato con esattezza il concetto di taglio colturale.

Vi sono infatti molti casi in cui di fronte ad un taglio apparentemente colturale in realtà l'attività deve essere considerata soggetta al regime vincolistico.

Se il taglio colturale è autorizzato «in base alle norme vigenti in materia», come richiede la norma sui vincoli e quindi gode dell'autorizzazione della Forestale, l'attività deve essere considerata esente dal regime vincolistico.

Ma se detta attività non viene affatto autorizzata «in base alle norme vigenti in materia» o se invece, dopo aver ottenuto detta autorizzazione, il taglio viene eseguito in modo difforme e più esteso in modo sostanziale e di fondo (al di là dell'abbattimento errato di poche ed isolate piante che darà origine soltanto ad infrazione amministrativa) allora si deve dedurre che i parametri stretti deli-

neati dal d.lgs. n. 490/99 sono stati superati e pertanto decade l'eccezione dell'esenzione dal regime vincolistico e tale taglio rientra nel regime autorizzatorio e se manca il nulla-osta regionale integra il reato di violazione della normativa sui vincoli.

Circa il taglio di piante in esubero, il confine tra semplice violazione amministrativa alle Prescrizioni ed invece la violazione sui vincoli va rimessa in prima istanza alla prudente e competente valutazione del personale di vigilanza, il quale dovrà tener conto di una serie di elementi in stretta sinergia e tra questi:

- il numero delle piante tagliate;
- il rapporto quantitativo proporzionale tra piante autorizzate al taglio e quelle in esubero irregolare;
- la qualità delle piante tagliate in modo irregolare e la conseguente incidenza del taglio in esubero nel contesto dell'assetto paesaggistico ed ambientale dell'area;
- la situazione generale di fondo del territorio interessato con specifico riferimento anche alle caratteristiche naturalistiche dello stesso (sottolineando se trattasi di area di importanza primaria sotto il profilo paesaggistico ed ambientale o meno).

Si osserva dunque che in modo del tutto indipendente dalla legittimità o meno del taglio colturale ai sensi del T.U. n. 490/99 in senso stretto, seppur ci si trovi di fronte ad un taglio colturale esente *in toto* dal regime vincolistico in questione sulla base di sinergie integrative tra legge statale e legge regionale, deve argomentarsi che è l'attività di taglio in se stessa che resta puramente e semplicemente esente dal vincolo e non anche le opere di supporto a tale taglio; opere che restano soggette regolarmente alla normativa urbanistico-edilizia ed alla normativa sul vincolo paesaggistico-ambientale.

Pertanto ove il taglio colturale avvenga, in ipotesi, senza modifiche strutturali sul territorio esso è da conside-

rarsi esente da autorizzazione per il vincolo del T.U. n. 490/99 (salvo se la normativa regionale non disponga altrimenti in deroga); mentre ove l'imprenditore per realizzare tale taglio dovrà penetrare ed operare nel bosco con mezzi meccanici tali da essere costretto inevitabilmente a realizzare nuovi tracciati di percorribilità, stabili o di fatto temporanei, dovrà per tali opere richiedere l'autorizzazione alla Regione per il vincolo e la concessione al Comune per la normativa urbanistico-edilizia.

Consegue ancora che laddove un taglio, seppur in ipotesi strettamente colturale e svincolato in se stesso, venga poi attuato mediante uso di mezzi meccanici pesanti per il cui uso vengono create percorribilità nuove in modo totale o vengano ampliate vecchie piste di esbosco adeguandole alle nuove esigenze di transito, determinando ciò una alterazione stabile, definitiva e rilevante del territorio sia in senso strutturale che funzionale nonché una alterazione dell'aspetto paesaggistico ed ambientale del territorio boscato (vincolato) tutto l'intervento, visto nella sua globalità e sinergia inscindibile attuativa, diventa eseguito in violazione delle citate leggi urbanistiche e vincolistiche in modo assorbente.

In tali casi il personale del CFS, che pure ha eseguito in precedenza la «martellata» per il taglio in senso stretto, e che pure ha rilevato a livello di puro conteggio numerico la sussistenza più o meno regolare delle matricine superstiti, si ritiene che dovrà procedere a denuncia penale a carico del responsabile del taglio perché lo stesso, seppur in regola con le PMPF o al massimo in violazione amministrativa delle stesse per movimento irregolare di terra, ha in sostanza violato il dettato protettivo vincolistico della legge 431/85 creando una alterazione paesaggistico-ambientale che non può più dirsi assistita da regolare autorizzazione ai sensi delle leggi e regolamenti vigenti in materia.

Maurizio Santoloci



# Giurisprudenza comunitaria in materia agraria ed ambientale

di MARCO BORRACCETTI

## I - AGRICOLTURA

### 1. Uva da tavola

*La piena efficacia della normativa in materia di norme di qualità e l'effetto utile dell'obbligo di conformità ad esse per i prodotti freschi immessi in commercio, implicano che l'osservanza dell'obbligo possa essere garantita nell'ambito di un procedimento civile avviato da un operatore nei confronti di un operatore concorrente.*

Sentenza della Corte del 17 settembre 2002, in causa C-253/00, *Muñoz*, ai sensi dell'art. 234 CE - Rodríguez Iglesias, pres.; Jann, rel.; Geelhoed, avv. gen.

Nell'ambito di un contenzioso proposto dalla società *Muñoz* nei confronti delle società *Frumar Ltd* e *Redbridge Produce Marketing Ltd*, al fine di ottenere la pronuncia dell'inibitoria alla commercializzazione nel Regno Unito delle uve da tavola con denominazioni non conformi alla normativa comunitaria, la *Court of appeal* ha proposto alcuni quesiti pregiudiziali che riguardano l'interpretazione dei regg. 1035/72 e 2200/96, relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofruttili (in *GU L* 118, p. 1, e *GU L* 297, p. 1).

Ai sensi del reg. 1035/72, i prodotti destinati ad essere forniti al consumatore allo stato fresco, tra i quali è compresa l'uva da tavola, formano oggetto di norme di qualità. Secondo l'art. 3, n. 1, quando tali norme sono state fissate, «i prodotti ai quali esse si applicano non possono essere esposti per la vendita, messi in vendita, venduti, forniti o commercializzati in altro modo, all'interno della Comunità», se non sono a loro conformi; incaricati della verifica sono gli organismi all'uopo designati, ai sensi della lettera dell'art. 8, dai singoli Stati membri.

Il reg. 2200/96, abrogativo e sostitutivo del reg. 1035/72 a partire dal 1° gennaio 1997, prevede che «i prodotti destinati ad essere forniti al consumatore allo stato fresco possono essere classificati in base ad un sistema di norme»; secondo l'art. 3, n. 1, il detentore dei prodotti per i quali sono adottate delle norme potrà esporre tali prodotti per la vendita o la commercializzazione all'interno della Comunità soltanto se conformi a dette norme e sarà responsabile dell'osservanza di tale conformità, che potrà essere controllata da parte di organismi designati dai singoli Stati membri, così come previsto sin dal regolamento abrogato. Nel Regno Unito, l'organismo competente ai controlli assume il nome di Horticultural Marketing Inspectorate ed è dipendente dal Ministero dell'agricoltura, della pesca e dell'alimentazione, mentre la legge in materia di orticoltura e agricoltura prevede sanzioni penali in caso di vendita di prodotti assoggettati a disciplina specifica in violazione delle norme di qualità comunitarie.

Per quanto attiene alle indicazioni esterne, il reg. 1730/87, che stabilisce norme di qualità per l'uva da tavola (*GU L* 163, p. 25), come modificato dal reg. 93/91 (*GU L* 11, p. 13) nonché dal reg. 291/92 (*GU L* 31, p. 25), precisa, nella parte VI del relativo allegato, che ogni imballaggio deve indicare espressamente la denominazione della varietà.

Nessuna delle varietà oggetto della causa principale era originariamente prevista dall'allegato al reg. 1730/87; in un momento successivo, il reg. 93/91 ha aggiunto la varietà di uva «Superior seedless», mentre con il reg. 291/92 è stato eliminato il carattere tassativo degli elenchi delle varietà, precisando che le norme di qualità erano applicabili a tutte le varietà di uva destinate ad essere fornite al consumatore allo stato fresco.

Il reg. n. 1730/87 è stato in seguito abrogato e sostituito, a decorrere dal 1° febbraio 2000, dal reg. n. 2789/99, che ha stabilito le norme di commercializzazione applicabili all'uva da tavola (*GU L* 336, p. 13), mantenendo, nella sostanza, le disposizioni - relative alle indicazioni esterne dell'uva e alle denominazioni delle varietà - già previste.

La società spagnola *Muñoz* produce uva di qualità «Superior seedless», che viene commercializzata soprattutto nel Regno Unito, mentre la *Frumar* e la *Redbridge* importano nel Regno Unito diversi

prodotti ortofruttili tra i quali uva da tavola con le denominazioni «White seedless, Sult e Coryn». La *Muñoz* aveva protestato a più riprese presso l'HMI, sostenendo che le uve commercializzate con tali denominazioni sarebbero in realtà appartenute alla varietà «Superior seedless» e sottolineando che, pertanto, le indicazioni esterne di tali prodotti non rispettavano la normativa comunitaria. L'HMI non adottava alcun provvedimento in esito a tali reclami così che, nel 1998, la *Muñoz* decideva di avviare un'azione contro le due società rivali contestando loro la violazione della normativa comunitaria al punto che queste ultime, in seguito all'effettuazione di una perizia, riconoscevano che le uve commercializzate con la denominazione «Coryn» erano in realtà di qualità «Superior seedless».

Con ordinanza 26 marzo 1999, la *High Court of Justice* respingeva la domanda proposta dalla *Muñoz*, rilevando che la *Frumar* e la *Redbridge* avevano effettivamente violato la normativa comunitaria in materia di norme di qualità, ma affermando anche che tale normativa non legittimava produttori quali la *Muñoz* alla proposizione di un'azione civile fondata sul mancato rispetto dei regolamenti n. 1035/72 e n. 2200/96.

Ritenendo che, relativamente a tale secondo punto, la *High Court of Justice* fosse incorsa in un errore di diritto, la *Muñoz* proponeva appello innanzi alla *Court of Appeal* che decideva di sottoporre alla Corte la questione pregiudiziale con la quale si chiede se, l'osservanza delle disposizioni dei regolamenti n. 1035/72 e n. 2200/96, relativi alle norme di qualità per gli ortofruttili, debba poter essere garantita nell'ambito di un procedimento civile avviato da un operatore nei confronti di un operatore concorrente.

I giudici comunitari preliminarmente ricordano che, ai sensi dell'art. 249 CE, ogni regolamento ha portata generale ed astratta ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri e che, in ragione di tale natura, ha efficacia diretta ed è idoneo ad attribuire ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare (sentenza del 10 ottobre 1973, in causa C-34/73, *Fratelli Variola*, in *Racc.* p. 981), essendo incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto comunitario garantendone la piena efficacia [ex multis sentenze della Corte del 9 marzo 1978, in causa C-106/77, *Stimmenthal* (*Racc.* p. 629), del 19 giugno 1990, in causa C-213/89, *Factortame* (*Racc.* p. I-2433), e del 20 settembre 2001, in causa C-453/99, *Courage e Crehan* (*Racc.* p. I-6297)].

Compiendo un'analisi del testo del reg. 1035/72, la Corte osserva, poi, come l'applicazione delle norme comuni di qualità miri ad eliminare dal mercato i prodotti di qualità non soddisfacente, a orientare la produzione in modo da soddisfare le esigenze dei consumatori e a facilitare le relazioni commerciali sulla base di una concorrenza leale; inoltre, tale obiettivo trova conferma nel terzo considerando del regolamento n. 2200/96, secondo il quale la classificazione dei prodotti secondo norme comuni ed obbligatorie è diretta, da un lato, a tracciare un quadro di riferimento che contribuisce alla lealtà degli scambi e alla trasparenza dei mercati e, dall'altro, ad eliminare dai mercati stessi i prodotti di qualità insoddisfacente. Per questo motivo, le regole dell'organizzazione dei mercati devono essere rispettate da tutti gli operatori, che sono tenuti ad applicarle, risultando falsata, altrimenti, l'intera disciplina.

Pertanto, la piena efficacia della normativa in materia di norme di qualità e l'effetto utile dell'obbligo di conformità ad esse per i prodotti freschi immessi in commercio, che deriva dalla lettera dell'art. 3, n. 1 del reg. 1035/72 e del reg. 2200/96, «implicano che l'osservanza dell'obbligo possa essere garantita nell'ambito di un procedimento civile avviato da un operatore nei confronti di un operatore concorrente», visto che la legittimazione ad agire «rafforza il carattere operativo della normativa comunitaria in questione» e contribuisce a scoraggiare pratiche, spesso difficili da accertare, idonee a falsare il gioco della concorrenza.

## 2. Miglioramento della produzione agricola con sistemi meno inquinanti e intensivi

*Il fondamento normativo di un atto comunitario deriva dalle finalità che persegue, pertanto, se l'esame dell'atto dimostra*

che esso persegue una doppia finalità o che possiede una duplice componente, l'atto deve essere basato su un solo fondamento normativo corrispondente a quello richiesto dalla finalità principale o preponderante.

L'esame di un programma posto in essere dalla Commissione verte necessariamente sul suo contenuto, ma la semplice approvazione non conferisce ad esso la natura di atto di diritto comunitario così che sarà compito del giudice nazionale, in caso di incompatibilità di un contratto di sovvenzione con il programma approvato dalla Commissione, risolvere la questione prendendo in considerazione il diritto comunitario pertinente.

Destinatari della decisione istitutiva di un programma d'aiuti sono solo gli Stati membri, in quanto indirizzata esclusivamente ad essi; spetterà al giudice nazionale valutare se le autorità amministrative statali hanno ottemperato all'obbligo di informare il beneficiario dell'aiuto dei vincoli che avrebbero subordinato la concessione ed il mantenimento dell'aiuto, a pena della sua ripetizione, tanto che nulla osta a che si applichino i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto al fine di escludere la restituzione di aiuti cofinanziati dalla Comunità indebitamente erogati, a condizione che sia preso in considerazione anche l'interesse di quest'ultima e che sia accertata la buona fede del beneficiario della sovvenzione.

Sentenza della Corte del 19 settembre 2002, in causa C-336/00, *Huber*, ai sensi dell'art. 234 CE - Jann, pres.; Wathelet, rel.; Alber, avv. gen.

Nell'ambito di una controversia pendente tra lo Stato austriaco ed il signor H., agricoltore, in merito ad una domanda di rimborso di aiuti di Stato alla produzione agricola, la Corte di cassazione austriaca ha proposto, in data 14 settembre 2000, una serie di questioni pregiudiziali riguardanti la validità e l'interpretazione del reg. 2078/92, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (GUL 215, p. 85), così come modificato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione dell'Austria all'Unione europea.

In via preliminare, per meglio comprendere i fatti ed il successivo sviluppo delle motivazioni della sentenza, risulta opportuno dare uno sguardo al contesto normativo nazionale e comunitario. Il reg. 2078/92, abrogato dal successivo reg. 1257/99, ha attuato una serie di provvedimenti che, nell'ambito di un generale obiettivo di trasformazione del sistema agricolo finalizzato anche ad assicurare un reddito adeguato agli agricoltori, intendevano favorire ed incoraggiare l'uso di metodi di produzione agricola meno inquinanti e meno intensivi che potessero avere effetti positivi per l'ambiente. A tal fine era stato istituito un regime comunitario di aiuti, cofinanziato dal FEAOG, che comprendeva anche aiuti agli agricoltori che si fossero impegnati a ridurre sensibilmente l'uso di concimi chimici, di fitofarmaci o che introducessero o continuassero ad adottare metodi di agricoltura biologica. In capo agli Stati membri vi era l'onere di attuare dei programmi pluriennali, che sarebbero stati poi sottoposti all'approvazione della Commissione, e che dovevano indicare i criteri per la concessione degli aiuti e le disposizioni idonee a fornire un'adeguata informazione agli operatori potenzialmente interessati. Inoltre, in capo agli Stati membri vi erano la facoltà di adottare ulteriori misure d'aiuto, a condizione che fossero rispettose degli obiettivi dello stesso regolamento e degli artt. 87-88-89 del Trattato, e l'onere di adottare le misure necessarie per recuperare le somme eventualmente perse in seguito ad irregolarità o negligenze.

Per l'attuazione del regolamento, il Ministero per l'agricoltura e le foreste austriaco aveva emanato le disposizioni speciali relative al programma per la promozione di un'agricoltura biologica, estensiva e compatibile con la cura dello spazio naturale (cd. OPÜL), e le aveva rese pubbliche solamente attraverso una menzione contenuta nel bollettino ufficiale accluso alla *Wiener Zeitung*, informando che da quel momento se ne sarebbe potuta prendere visione. Secondo il diritto austriaco, tali disposizioni non costituiscono norme generali ed astratte, ma rilevano come clausole contrattuali in sede di conclusione di contratto.

Il 21 aprile 1995, il sig. H. ha chiesto, ai sensi delle disposizioni OPÜL, una sovvenzione che gli veniva concessa il 12 dicembre successivo, pur senza che le stesse disposizioni gli venissero comunicate. In un momento successivo, egli ricevette dall'*Agrarmarkt* una lettera, poi seguita da un'ingiunzione dell'Avvocatura dello Stato, nella quale gli si chiedeva di rimborsare la sovvenzione ottenuta in virtù del fatto che, usando fitofarmaci vietati, aveva violato le disposizioni OPÜL. Il sig. H., a sua difesa, sottolineava come le autorità austriache, al momento della conclusione del contratto, si erano limitate a comunicargli che non avrebbe potuto usare erbicidi ed inoltre invocava che le disposizioni in questione non erano allegate al formulario della domanda né erano state portate in altro modo a sua conoscenza. Ne

sarebbe conseguito che il comportamento asserito come illecito, sarebbe stato perciò conseguenza di un errore imputabile alle autorità nazionali austriache.

Il Tribunale civile di Vienna, pronunciandosi sulla questione in secondo grado, riconobbe che le disposizioni emanate non erano divenute elemento del contratto perché non erano state oggetto di pubblicazione e, inoltre, che la descrizione degli obblighi che gravavano in capo al signor H. non era stata sufficientemente chiara tanto che questi avrebbe potuto conoscerle solo mediante indagini costose e difficili.

Investita in ultima istanza della questione, la Corte di cassazione austriaca ha ritenuto opportuno proporre alla Corte di giustizia delle questioni pregiudiziali al fine di vedere fugati i propri dubbi circa il fondamento normativo del reg. 2078/92, l'approvazione dei programmi da parte della Commissione, la natura dei destinatari delle decisioni che dichiarano tale approvazione e sulla possibilità per un agricoltore di fare legittimo affidamento sulle dichiarazioni degli organi amministrativi dello Stato il cui programma è stato approvato.

Inoltre, veniva chiesto alla Corte se, nell'ambito del citato regolamento, gli Stati membri fossero liberi di attuare i programmi mediante atti di diritto privato ovvero mediante atti d'imperio e, infine, se, nella valutazione della ripetibilità degli aiuti, si debba considerare solo il tipo di atto prescelto od anche altri che offrano possibilità di ripetizione vantaggiose per gli interessi comunitari.

- Sul fondamento normativo di un atto (o base giuridica): i giudici ricordano come la scelta debba sempre basarsi su elementi oggettivi che siano suscettibili di sindacato giurisdizionale e che tra di essi figurano lo scopo e il contenuto dell'atto. Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una doppia finalità o che esso possiede una duplice componente, e se una di queste è identificabile come principale o preponderante mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve essere basato su un solo fondamento normativo corrispondente a quello richiesto dalla finalità principale o preponderante [sentenze della Corte del 17 marzo 1993, in causa C-155/91, *Commissione/Consiglio* (Racc. p. I-939), del 23 febbraio 1999, in causa C-42/97, *Parlamento/Consiglio* (Racc. p. I-869), del 30 gennaio 2001, in causa C-36/98, *Spagna/Consiglio* (Racc. p. I-779)]. Se, al contrario, si accerta che l'atto persegue contemporaneamente diversi obiettivi, connessi in maniera inscindibile e senza che uno sia subordinato e indiretto rispetto all'altro, tale atto potrà essere basato sui diversi fondamenti normativi corrispondenti [sentenze citate *Commissione/Consiglio* e *Parlamento/Consiglio*, nonché parere n. 2/00 del 6 dicembre 2001 (Racc. p. I-9713)]. Nel caso di specie, pur riconoscendo che il regolamento perseguiva contemporaneamente obiettivi di politica agricola e di tutela dell'ambiente, la Corte ha valutato come prevalente la politica agricola comune, riconducendo a suo accessorio il fatto che si prevedessero forme di produzione più rispettose dell'ambiente e, di conseguenza, ha dichiarato la mancanza di elementi idonei ad inficiarne la validità.

- Sull'esame della Commissione: il giudice *a quo* chiede se la decisione relativa all'approvazione di un programma nazionale di aiuti ne riguardi anche il contenuto, al punto da valutare lo stesso programma approvato come atto di diritto comunitario. Secondo i giudici comunitari, l'esame di un programma posto in essere dalla Commissione verte necessariamente sul suo contenuto, ma la semplice approvazione non conferisce ad esso la natura di atto di diritto comunitario. Spetterà, pertanto, al giudice nazionale, in caso di incompatibilità di un contratto di sovvenzione con il programma approvato dalla Commissione, risolvere la questione prendendo in considerazione il diritto comunitario pertinente.

- Sui destinatari: con la terza questione viene chiesto di precisare se anche gli agricoltori debbano essere considerati destinatari della decisione d'approvazione del programma. Secondo la Corte, risulta evidente che siano solo gli Stati membri a potere essere considerati destinatari della decisione, in quanto indirizzata esclusivamente ad essi, cosa che però non esonera i giudici nazionali dal dovere verificare la legittimità, rispetto alla lettera del reg. 2078/92 e del programma approvato dalla Commissione, di un provvedimento di sovvenzione adottato in attuazione dello stesso programma nazionale di aiuti. Così, spetterà allo stesso giudice valutare se le autorità amministrative statali hanno ottemperato all'obbligo di informare il beneficiario dell'aiuto dei vincoli che avrebbero subordinato la concessione ed il mantenimento dell'aiuto, a pena della sua ripetizione. Sulla possibilità che ha l'agricoltore di invocare, in tal caso, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, per opporsi all'ingiunzione di restituzione degli aiuti, i giudici rispondono richiamando una giurisprudenza consolidata, secondo la quale le controversie relative alla restituzione degli importi indebitamente concessi vanno risolte dai giudici nazionali a norma del loro diritto interno, salvo che il diritto comunitario non abbia disposto in materia e comunque ricordando che le formalità stabilite dal diritto nazionale non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la restituzione degli aiuti non dovuti e che l'applicazione delle

norme interne deve avvenire in modo non discriminatorio rispetto alle procedure dirette alla soluzione delle controversie nazionali dello stesso tipo [sentenze della Corte del 21 settembre 1983, nelle cause riunite C-205/82-215/82, *Deutsche Milchkontor (Racc. p. 2633)*, del 12 maggio 1998, in causa C-366/95, *Steff-Houlberg Export (Racc. p. I-2661)*, del 16 luglio 1998, in causa C-298/96, *Oelmühle e Schmidt Söbne (Racc. p. I-4767)*]. Pertanto, la Corte afferma che non può essere considerato contrario al diritto comunitario il fatto che il diritto interno, in materia di revoca di atti amministrativi e di ripetizione di prestazioni finanziarie indebitamente erogate dall'amministrazione pubblica, prenda in considerazione, assieme al principio di legalità, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, dato che questi ultimi fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario [sentenze della Corte *Deutsche Milchkontor*, cit., del 1° aprile 1993, nelle cause riunite da C-31/91 a C-44/91, *Lageder (Racc. p. I-1761)*, del 9 ottobre 2001, nelle cause riunite da C-80/99 a C-82/99, *Flemmer (Racc. p. I-7211)*]. In ogni caso, nella valutazione degli interessi contrapposti, l'interesse della Comunità alla ripetizione degli aiuti percepiti deve essere preso pienamente in considerazione, mentre il destinatario degli aiuti può contestarne la ripetizione solo nel caso in cui sia in buona fede circa la regolarità dell'aiuto medesimo.

– Sull'attuazione dei programmi: sulla libertà degli Stati di attuare programmi nazionali di aiuti mediante atti di diritto privato o atti d'imperio, risulta da una giurisprudenza costante che, qualora il diritto comunitario non contenga norme comuni, le autorità nazionali competenti, per attuare una normativa comunitaria, devono agire applicando le norme formali e procedurali del diritto interno. Tuttavia, come già dichiarato dalla Corte, è possibile avvalersi delle norme nazionali solo nella misura necessaria all'attuazione delle disposizioni di diritto comunitario e sempre che l'applicazione delle norme nazionali non sia idonea a menomare la portata e l'efficacia del diritto comunitario stesso. Così, spetta al giudice *a quo* verificare se il ricorso a tali atti pregiudichi la portata e l'efficacia del diritto comunitario, atteso in particolare che detto ricorso deve consentire la ripetizione di aiuti cofinanziati ed indebitamente erogati alle stesse condizioni dell'azione per la ripetizione degli aiuti nazionali dello stesso tipo.

### 3. Produzioni orticole destinate alla trasformazione

*L'entità relativamente esigua di un aiuto, o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria, non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri. Nell'analisi degli aiuti di Stato, la Commissione è tenuta non solo a verificare che tali misure siano idonee a contribuire effettivamente allo sviluppo economico delle regioni interessate, ma anche a valutarne l'impatto sugli scambi interstatali e, in particolare, ad apprezzarne le ripercussioni settoriali che essi possono provocare a livello comunitario, sino a compiere delle valutazioni di ordine economico e sociale.*

*In particolare, un regime di aiuti che comporti un incitamento finanziario a vendere i prodotti orticoli di una determinata regione alle industrie di trasformazione di quella regione va considerato come una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, vietata espressamente dal Trattato.*

Sentenza della Corte del 19 settembre 2002, in causa C-113/00, *Spagna/Commissione*, ai sensi dell'art. 230, comma 1, CE - Jann, pres.; Timmermans, rel.; Jacobs, avv. gen.

La causa muove da un ricorso presentato dalla Spagna, ai sensi dell'art. 230, n. 1, del Trattato, al fine di ottenere l'annullamento della decisione n. 2000/237/CE della Commissione, che contestava il regime di aiuti adottato dalla Spagna a beneficio delle produzioni orticole destinate alla trasformazione industriale in Estremadura, che non era stato notificato alla Commissione ai sensi dell'attuale art. 88, n. 3, del Trattato. Secondo il governo spagnolo, tali aiuti non avevano comportato vantaggi per i soggetti economici ed erano stati limitati in funzione dell'obiettivo strutturale perseguito tanto che, una volta raggiunto questo, sarebbero stati sospesi e non ne sarebbe stata prevista alcuna ulteriore applicazione.

Tali spiegazioni non hanno convinto la Commissione che, con la decisione impugnata, ha considerato gli aiuti – non notificati ai sensi dell'art. 88, n. 3 – come concessi illegalmente e quindi incompatibili con il mercato comune. Nella decisione veniva affermato che, a causa del volume considerevole di scambi commerciali di ortofruttili tra la Spagna e gli altri Stati membri, tali aiuti avrebbero potuto incidere sugli scambi intracomunitari dato che favoriscono alcuni operatori attivi in uno Stato membro rispetto agli altri. La Commissione osservava, in particolare, che le misure in questione avevano effetto diretto sui costi di produzione delle imprese spagnole di produzione e trasformazione di ortofruttili e che, pertanto, offrivano a queste ultime un vantaggio economico

rispetto alle aziende che non avevano accesso in altri Stati membri ad aiuti che fossero paragonabili, giungendo così a concludere che il regime di aiuti in questione rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE.

A sostegno del proprio ricorso di annullamento, il Regno di Spagna adduce tre motivi che vertono rispettivamente sulla violazione degli artt. 87, n. 1, CE e 253 CE; sulla violazione degli artt. 87, n. 3, lett. a), CE e 253 CE e, infine, sulla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

Per quanto riguarda il primo motivo, che riguarda l'esiguità dell'importo complessivo degli aiuti in questione e la loro ripartizione tra numerosi agricoltori, i giudici ricordano che, per giurisprudenza costante, «l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri» [sentenze della Corte del 21 marzo 1990, in causa C-142/87, *Belgio/Commissione (Racc. p. I-959)*, e del 7 marzo 2002, in causa C-310/99, *Italia/Commissione* (non ancora pubblicata in *Raccolta*)], dato che altri elementi, quali il carattere cumulativo dell'aiuto nonché la circostanza che le imprese beneficiarie operino in un settore particolarmente esposto alla concorrenza, possono svolgere un ruolo determinante nella valutazione dell'incidenza di un aiuto sugli scambi. Il settore ortofruttilicolo è caratterizzato da una vivace concorrenza tra i produttori degli Stati membri, i cui prodotti sono oggetto di scambi intracomunitari e, pertanto, la concessione di aiuti sia pure di importo modesto è tale da influire sugli scambi intracomunitari. È anche vero che, come la stessa Commissione ha ammesso con la comunicazione relativa agli aiuti *de minimis* (comunicazione n. 96/C 68/06, *GU* 6 marzo 1996, serie C n. 68, p. 9), taluni aiuti di importo assai modesto possono non avere un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri, tanto da dovere essere dispensati dalla notifica preventiva alla Commissione; tuttavia, la regola *de minimis* non può essere applicata ai settori disciplinati da speciali disposizioni comunitarie sugli aiuti di Stato e, in particolare, ai settori dell'agricoltura e della pesca così che il governo spagnolo non risulta legittimato ad avvalersene nel caso di specie. Oltre a questo argomento di ricorso, i giudici respingono anche l'argomento secondo il quale gli aiuti in questione sarebbero solo indirettamente aiuti agli agricoltori, questo perché tali aiuti si traducono, comunque, in una riduzione dei costi di produzione, ed idonei perciò ad incidere sugli scambi dei prodotti, sostenuti dai produttori dell'Estremadura che consegnano i propri ortaggi all'industria locale affinché vengano trasformati.

Con un secondo motivo di ricorso la Spagna sostiene che la Commissione avrebbe ignorato le finalità sociali del regime d'aiuti in questione. A detta dei giudici, pur prendendo in considerazione le finalità di ogni tipo di aiuto, la Commissione deve limitarsi a verificare la specificità regionale delle misure in causa, senza valutare il loro impatto sul mercato intracomunitario. In casi del genere, infatti, la Commissione è tenuta non solo a verificare che tali misure siano idonee a contribuire effettivamente allo sviluppo economico delle regioni interessate, ma anche a valutarne l'impatto sugli scambi interstatali e, in particolare, ad apprezzarne le ripercussioni settoriali che essi possono provocare a livello comunitario, sino a compiere quelle valutazioni di ordine economico e sociale, da effettuarsi in un contesto comunitario, che derivano dal potere discrezionale conferito dall'art. 87, n. 3, del Trattato.

Alla luce di quanto affermato sino ad ora, a detta della Corte non risulta che la Commissione abbia travalicato il suo potere e, pertanto, anche questo motivo di ricorso deve essere respinto. Risulta evidente, del resto, che questi aiuti erano concessi in funzione dei quantitativi di determinati prodotti orticoli consegnati all'industria di trasformazione dell'Estremadura, e che permettevano agli agricoltori di detta regione di evitare spese alle quali avrebbero dovuto normalmente far fronte nell'ambito delle loro attività.

Infine, non risulta neppure che la Commissione sia incorsa in errore osservando che il regime di aiuti in questione costituiva una restrizione effettiva alla libera circolazione delle merci e integrava, in particolare, una violazione dell'art. 29 CE. Infatti, il regime di aiuti in questione comporta un incitamento finanziario a vendere i prodotti orticoli dell'Estremadura alle industrie di trasformazione della regione e va pertanto considerato come una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, vietata espressamente dal Trattato [in questo senso, con riferimento alle restrizioni quantitative all'importazione, si veda la sentenza della Corte del 24 novembre 1982, in causa C-249/81, *Commissione/Irlanda (Racc. p. 4005)*].

Ne consegue, in via definitiva, che la Commissione non ha trascurato i limiti del proprio potere discrezionale ritenendo che il regime di aiuti in questione non potesse beneficiare di alcuna delle deroghe previste dall'articolo 87, nn. 2 e 3, CE. Secondo una giurisprudenza costante, infatti, un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del Trattato, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato comune.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Acque - Canone di fognatura e depurazione di acque reflue - Natura di entrata tributaria - Configurabilità - Conseguenze.** (L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 17 *ter*; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 5 gennaio 1994, n. 36; d.l. 17 marzo 1995, n. 79, art. 2; l. 17 maggio 1995, n. 172; l. 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, comma 42)

Cass. Sez. Un. Civ. - 15-11-2002, n. 16157 - Genghini, pres.; Napoletano, est.; Martone, P.M. (conf.) - Comune Agropoli (avv. Russo) c. Di Luccio (avv. Miglino ed altro). (*Dichiara giurisdiz. rimette Sez. semplici Giudice pace Agropoli 30 giugno 2000*)

*I canoni di fognatura e depurazione di acque reflue hanno natura di entrate tributarie, sia fino al 1993, poiché l'art. 17 ter della l. 10 maggio 1976, n. 319, istitutiva di detti canoni, prevede modalità di accertamento e riscossione con rinvio a normative di carattere tributario o paratributario, sia per l'anno 1994, in quanto, nonostante che, ai sensi della l. 5 gennaio 1994, n. 36, alle prestazioni in esame fosse stata attribuita natura di corrispettivi di diritto privato, la previgente natura tributaria è stata ripristinata, con effetto retroattivo, dall'art. 2, comma terzo bis, del d.l. 17 marzo 1995, n. 79 (convertito nella l. 17 maggio 1995, n. 172), e dall'art. 3, comma quarantaduesimo, della l. 28 dicembre 1995, n. 549, fino all'entrata in vigore della tariffa del servizio idrico integrato. Ne consegue che, per gli anni suddetti, le controversie relative ai menzionati canoni sono senz'altro devolute, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, alla giurisdizione delle Commissioni tributarie (1).*

(1) In merito non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi: Cass. 8 agosto 2002, n. 11631, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1449; Cass. 15 maggio 2002, n. 7099, in questa Riv. (M), 2002, 467; Cass. 9 agosto 2001, n. 10976, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 1581; Cass. 30 giugno 1999, n. 371, in *Foro it.*, 2000, 169; Cass. 27 maggio 1999, n. 300, in *Giust. civ.*, 2000, 431.

\*

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Presupposti per l'esercizio del diritto di prelazione - Prova - Necessità - Onere probatorio gravante su chi esercita il diritto di prelazione - Difetto di espressa contestazione di controparte - Irrilevanza.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 13-11-2002, n. 15932 - Nicastro, pres.; Calfapietra, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Simonetta (avv. Ludini ed altro) c. Pietrobon (avv. Pazzaglia ed altro). (*Conferma App. Milano 11 maggio 1999*)

*In tema di prelazione agraria, la prova della sussistenza dei presupposti per l'esercizio del relativo diritto spetta a chi lo esercita, a nulla rilevando il difetto di espressa contestazione di controparte, potendosi ritenere dimostrata la sussistenza di tale diritto solo se questo sia ammesso dal convenuto espressamente o implicitamente, alla stregua di un'impostazione delle sue difese incompatibile con la contestazione, e non certo per il semplice ritardo della contestazione stessa, specie quando questa, non configurando un'eccezione in senso proprio, bensì una mera deduzione difensiva per la sua afferenza ad una condizione costitutiva del diritto azionato nel giudizio, era rilevabile d'ufficio e così rientrava cogentemente nel thema decidendum (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 11 marzo 2002, n. 3500, in questa Riv. (M), 2002, 271; Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, *ivi*, 1995, 339.

**Agricoltura e foreste - Settore vitivinicolo - Obbligo di tenuta della contabilità, fissato dall'art. 4, comma ottavo, della legge n. 460 del 1987, attraverso il rinvio al reg. CEE n. 1153 del 1975 - Configurabilità - Avvenuta sostituzione del reg. CEE n. 1153 del 1975 con il reg. CEE n. 986 del 1989 - Conseguente indiretta abrogazione anche della norma interna - Esclusione - Fondamento.** (L. 4 novembre 1987, n. 460, art. 4)

Cass. Sez. I Civ. - 5-12-2002, n. 17253 - Delli Priscoli, pres.; Cappuccio, est.; Russo, P.M. (conf.) - Min. politiche agricole (Avv. gen. Stato) c. Previti (avv. Soraci). (*Cassa con rinvio Pret. Messina 9 marzo 1999*)

*L'art. 4, comma ottavo, della l. 4 novembre 1987, n. 460 contiene, in sé, un precetto costituito dall'obbligo della tenuta della documentazione imposta nel settore vitivinicolo e, pertanto, contiene già in sé la previsione di un comportamento dovuto, di cui sanziona la violazione, laddove, invece, il rinvio in esso contenuto al reg. CEE n. 1153 del 1975, riguarda il mero profilo delle modalità di tale tenuta, alle quali gli stati membri devono adeguarsi. Da ciò consegue che l'avvenuta sostituzione del reg. CEE n. 1153 cit., con il reg. CEE n. 986 del 1989 non abbia comportato alcuna abrogazione della citata disposizione di cui all'art. 4 della legge n. 460 del 1987, dovendo intendersi il rinvio in esso previsto, come avente riferimento, più genericamente, alla normativa comunitaria in materia di tenuta della documentazione obbligatoria e prevedendo anche il reg. CEE n. 986, lo stesso obbligo già previsto dal precedente reg. CEE n. 1153, di corrispondenza fra le risultanze documentali di carico e scarico e la reale consistenza della cantina (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 18 luglio 2000, n. 9442, in questa Riv. (M), 2001, 139; Cass. 30 maggio 1997, n. 4850, in *Giust. Civ. Mass.*, 1997, 882.

\*

**Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Controversie - Terreni espropriati o acquistati dagli Enti di sviluppo - Diritto al riscatto - Esercizio - Procedimento - Contenuto e forme.** (L. 29 maggio 1967, n. 379)

Cass. Sez. II Civ. - 29-11-2002, n. 16970 - Pontorieri, pres.; Napoletano, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Donadei ed altri (avv. De Mauro) c. Presicce (avv. Innocente). (*Cassa con rinvio App. Lecce 30 giugno 1998*)

*Il procedimento per l'esercizio del diritto al riscatto dei terreni espropriati o acquistati dagli Enti di sviluppo, ai sensi delle leggi nn. 230 e 841 del 1950 - diritto spettante agli assegnatari o ai loro aventi causa -, ha natura complessa poiché, una volta introdotto con la domanda dell'avente diritto, è poi condizionato, oltre che dal pagamento del prezzo di riscatto, anche dalla positiva verifica, da parte del consiglio di amministrazione dell'ente concedente, dell'esistenza dei requisiti legali e dell'adempimento di quanto prescritto dall'art. 3 della legge n. 379 del 1967, ed è, infine, destinato a concludersi soltanto con il formale atto di trasferimento del fondo, al quale va allegata la deliberazione del consiglio di amministrazione contenente i patti e le modalità del riscatto, il cui esercizio non è, peraltro, sottoposto ad alcun termine decadenziale (1).*

(1) In merito alla questione non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi Cass. 12 febbraio 2001, n. 1972, in questa Riv., 2001, 752, con nota di PERRI A., *Rito camerale nella designazione del successore all'assegnatario delle terre di riforma agraria*; Cass. 26 giugno 1992, n. 7992, *ivi*, 1992, 596.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Sanità Pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione della domanda di autorizzazione alle immissioni - Natura - Reato permanente - Fondamento.** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25, comma 1)

Cass. Sez. III Pen. 14-5-2002, n. 18198 - Savignano, pres.; Vitalone, est.; Hinna Danesi, P.M. (parz. diff.) - Pinori, imp. (*Annulla senza rinvio, Trib. Lucca, 6 dicembre 2000*)

*In tema di inquinamento atmosferico, il reato di cui all'art. 25, comma 1, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (mancata presentazione della domanda di autorizzazione alle emissioni) ha natura permanente, atteso che l'autore ha la possibilità di fare cessare la situazione lesiva del bene giuridico protetto richiedendo la prescritta autorizzazione (1).*

(1) Esattamente in termini Cass. Sez. III, 26 novembre 1999, n. 13534, Cipriani, in questa Riv., 2001, 326, con nota di M. FABRIZIO, *Emissioni in atmosfera da cave e regime autorizzatorio*.

\*

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarichi da frantoi oleari - Disciplina di cui al d.lgs. n. 152 del 1999 - Scarico senza autorizzazione - Reato di cui all'art. 59 - Configurabilità.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 59; l. 11 novembre 1996, n. 574)

Cass. Sez. III Pen. - 12-7-2002, n. 26614 - Malinconico, pres.; Postiglione, est.; Dettori, P.M. (conf.) - Iannotti, imp. (*Conferma Trib. Guardia Sanframonti 21 settembre 2001*)

*Lo scarico dei liquami derivanti dalla molitura delle olive, effettuato senza l'autorizzazione prevista dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, configura il reato di cui all'art. 59 del citato decreto, anche in caso di recapito in fognatura, atteso che i frantoi oleari costituiscono installazioni in cui si svolgono attività di produzione di beni e che le acque di scarico sono diverse da quelle domestiche (1).*

(1) In senso contrario si è pronunciata Cass. Sez. III, 31 marzo 2000, n. 4068, Rossi, in questa Riv., 2001, 118, con nota di F. MAZZA, *Scarico da frantoio oleario ed utilizzazione agronomica dei reflui*, ma sostanzialmente conforme è Cass. Sez. III, 17 gennaio 2000, n. 425, Gabetti, *ivi*, 2001, 118. Il testo della sentenza in esame è pubblicato in questa Riv., 2003, 116, con nota di A. SACCARDO.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti agrari e sostanze di uso agrario - Mangimi - Divieto di somministrazione di sostanze farmacologicamente attive - Reato di cui agli artt. 36 e 38 del d.lgs. n. 119 del 1992 - Depenalizzazione per effetto del d.lgs. n. 507 del 1999.** (D.lgs. 27 gennaio 1992, n. 119, artt. 36, 38; d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 1)

Cass. Sez. III Pen. - 24-4-2002, n. 15479 - Savignano, pres.; Franco, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Lerda, imp. (*Annulla in parte senza rinvio, Trib. Torino 23 maggio 2001*)

*Il reato di cui agli artt. 36 e 38 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 119 (somministrazione di sostanze farmacologicamente attive in ambito animale) non è più previsto dalla legge come reato a seguito della entrata in vigore del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 che ha trasformato in illeciti amministrativi le violazioni prima previste come reato dal citato decreto n. 119 (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III, 11 giugno 1999 n. 7538, Canavesio, in *Mass. dec. pen.*, 1999, 213.999.

\*

**Sanità pubblica - Rifiuti - Autorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti in discarica - Inadempimento delle prescrizioni e/o condizioni dell'autorizzazione da parte di soggetto diverso dal titolare - Responsabilità del titolare dell'autorizzazione - Sussistenza - Fondamento.** (D.lgs. 5 maggio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 12-4-2002, n. 13884 - Malinconico, pres.; Novarese, est.; Hinna Danesi, P.M. (conf.) - Fregoli, imp. (*Conferma Trib. Siena 24 gennaio 2001*)

*In tema di gestione dei rifiuti, l'autorizzazione per lo smaltimento degli stessi in discarica ha natura personale, basandosi sulla idoneità del soggetto richiedente e sulla sua iscrizione nel relativo albo, così che anche l'inadempimento da parte di un collaboratore risulta imputabile al titolare, atteso che la natura di reato proprio del reato previsto dall'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 individua nel soggetto autorizzato il responsabile ed il garante dell'adempimento delle prescrizioni dell'autorizzazione (1).*

(1) Negli stessi termini Cass. Sez. III, 21 aprile 2000, n. 222, Rigotti, in questa Riv., 2001, 69.

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Natura - Reato di pericolo - Valutazione ex ante.** (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1 *sexies*)

Cass. Sez. III Pen. - 6-8-2001, n. 30505 (c.c.) - Avitabile, pres.; Novarese, est.; P.M. (conf.) - P.M. in proc. Tartamella, ric. (*Conferma Trib. Trapani 22 luglio 2000*)

*La contravvenzione di cui all'art. 1 *sexies* della l. 8 agosto 1985, n. 431 ha natura di reato di pericolo ed esclude dal novero delle condotte penalmente rilevanti soltanto quelle che si prospettano inidonee, pure in astratto, a compromettere i valori del paesaggio. L'interesse protetto dalla norma incriminatrice, pur dovendosi individuare nella tutela prodromica del paesaggio, non può peraltro logicamente prescindere da una sia pur minima possibilità di «vulnus» al bene tutelato. Pertanto la messa in pericolo del paesaggio deve concretarsi pur sempre in un nocimento potenziale, da valutarsi ex ante, oggettivamente insito nella minaccia ad esso portata (1).*

(1) Nello stesso senso, cfr. Cass. 15 giugno 1998, n. 7147, Vassallo, in *Mass. dec. penali*, 1998, 211.218.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Agricoltura e foreste - Bene gravato di uso civico - Determinazione di tariffe d'uso - Controversia sulla congruità delle tariffe - Competenza del giudice amministrativo - Ragioni.**

**Agricoltura e foreste - Bene gravato di uso civico - Uso del pascolo - Determinazione di tariffe d'uso - Incremento per mandrie di equini - Illegittimità.**

T.A.R. Sicilia, Sez. II - 30-7-2002, n. 1423 - Adamo, pres.; Rizzetto, est.- G.G. (avv. Lo Verde) c. Comune Geraci Siculo (n.c.).

*Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia sulla congruità di tariffe per il pascolo su terreni gravati di uso civico, allorché si lamenti il cattivo uso della discrezionalità riservata all'Amministrazione nella relativa determinazione (1).*

*È illegittimo il provvedimento comunale che incrementi la tariffa per il pascolo su terreni gravati da uso civico relativamente alle mandrie di equini, non essendo in alcun modo dimostrato che i predetti animali arrechino al pascolo comunale maggior danno rispetto ad altri animali di eguale peso (2).*

(1-2) In tema di determinazione di canoni ed altri corrispettivi per rapporti di concessione di beni pubblici, in cui può essere inquadrata la fattispecie in esame, la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che la relativa controversia ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo allorché viene denunciato lo scorretto esercizio del relativo potere, ed invece in quella del giudice ordinario allorché si contesti il medesimo potere.

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 1985, n. 408, in *Cons. Stato*, 1985, I, 908.

Secondo un diverso orientamento, la controversia inerente ai contributi per pascolo a carico degli utenti di uso civico, imposti da un'università agraria a norma dell'art. 46 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, spetta per materia alla cognizione dell'A.G.O., ai sensi dell'art. 9, secondo comma, c. p. c., vertendosi in materia di prestazioni di natura sostanzialmente tributaria (Cass. Sez. I Civ. 20 dicembre 1985, n. 6522, *ivi*, 1986, II, 401).

\*

**Agricoltura e foreste - Regione Emilia-Romagna - Danni arrecati dalla selvaggina - Diritto all'indennizzo in via immediata e diretta - Esclusione - Controversia - Competenza del giudice amministrativo.** (L. statale 11 febbraio 1992, n. 157, art. 26; l. reg. Emilia-Romagna 15 maggio 1987, n. 20, art. 57)

**Agricoltura e foreste - Regione Emilia-Romagna - Danni arrecati dalla selvaggina - Risarcimento dei danni - Competenza - Funzioni delegate alla Provincia.** (L. reg. Emilia-Romagna 15 maggio 1987, n. 20, artt. 57 e 66)

**Giustizia amministrativa - Silenzio della P. A. - Impugnazione - Poteri del giudice - Limiti - Accertamento dell'illegittimità o meno del silenzio.**

T. A. R. Emilia-Romagna, Sez. II - 12-5-2002, n. 766 - Papiano, pres.; Lelli, est.- Soc. B.T.F. e I.A. S.p.A. (avv. ti Biavati e Armillotta) c. Amministrazione prov. Ferrara (avv. Berti) e Regione Emilia-Romagna (avv. ti Como e Guaragnella).

*Nella Regione Emilia-Romagna, ai sensi degli artt. 26 della l. statale n. 11 febbraio 1992, n. 157 e 57 della l. reg. 15 maggio 1987, n. 20, la posizione dell'interessato per ottenere l'indennizzo per danni arrecati da selvaggina a specie non cacciabile si qualifica come interesse legittimo, per cui la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo (1).*

*Nella Regione Emilia-Romagna, ai sensi degli artt. 57 e 66 della l. reg. 15 maggio 1987, n. 20, le funzioni attinenti al risarcimento dei danni alle produzioni agricole arrecati dalla fauna selvatica sono state delegate interamente alle Province, essendo alla Regione riservate funzioni in materia di programmazione e di finanziamento che non incidono sulla titolarità dei rapporti*

*intersoggettivi ed obbligatori tra parte pubblica onerata (Provincia) e terzi (2).*

*In sede di ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione, la cognizione del giudice riguarda solo l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia dell'Amministrazione stessa, con esclusione dell'esame della fondatezza della domanda, sicché la risposta alla diffida ad adempiere rende improcedibile il ricorso sul silenzio, in quanto lo scopo dello stesso, limitato alla declaratoria del solo obbligo di provvedere in modo esplicito, è stato comunque raggiunto (nella specie, si è trattato dell'impugnativa del comportamento omissivo dell'Amministrazione in tema di richiesta di indennizzo per danni arrecati alla produzioni agricole dalla fauna selvatica) (3).*

(1-3) Sulla prima massima cfr. Cass. Sez. Un. Civ. 29 novembre 2000, n. 1232, in *Cons. Stato*, 2001, II, 175. Sulla terza massima, in senso conforme, v. Cons. Stato, ad. pl., 9 gennaio 2002, n. 1, *ivi*, I, 2002, 1.

\*

**Inquinamento - Scarichi industriali - Ingiunzione sindacale per pagamento danni provocati da scarichi industriali - Opposizione - Competenza dell'A.G.O. - Ragioni.**

T.A.R. Veneto, Sez. III, - 18-3-2002, n. 1111 - Zuballi, pres.; Rovis, est. - C.c. "L.V." (avv. Brendolan e Olivetti) c. Comune Verona (avv. Cavalla e Giacobini).

*Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, vertendosi in materia di rapporti obbligatori sottratti a valutazioni discrezionali dell'Amministrazione e direttamente regolati dalla legge, l'opposizione del privato avverso l'ingiunzione con cui il Sindaco intima il pagamento di somme per danni provocati da scarichi industriali, ai sensi dell'art. 18 della l. 10 maggio 1976, n. 319 (1).*

(1) Giurisprudenza pacifica. *Ex plurimis*, in senso conforme v.: Cass. Sez. I, 30 aprile 1992, n. 5218; 3 maggio 1991, n. 4871 e 11 aprile 1990, in *Cons. Stato*, rispettivamente 1992, II, 1491; 1991, II, 1664; 1990, II, 1271; v. anche Cons. Stato, Sez. V, 24 agosto 2000, n. 4596, *ivi*, 2000, I, 1899.

\*

**Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni fiscali e creditizie - Controversia - Giurisdizione amministrativa - Esclusione.** (L. 6 agosto 1954, n. 604; l. reg. Emilia-Romagna 27 agosto 1983, art. 5)

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma - 21-3-2002, n. 188 - Ciccì, pres.; Di Benedetto, est.- G.G. (avv. ti Bissi e Piombi) c. Comune Piacenza (n. c.).

*L'attestazione dei requisiti di cui alla l. 6 agosto 1954, n. 604, ai fini della concessione di agevolazioni fiscali e creditizie in favore della proprietà diretto-coltivatrice, che nella Regione Emilia-Romagna rientra nella competenza del Comune quale funzione delegata ai sensi dell'art. 5 della l. reg. 27 agosto 1983, n. 34, involge un accertamento di presupposti oggettivi e soggettivi che riveste carattere vincolato in relazione ai criteri predeterminati dal legislatore e, pertanto, le relative controversie concernono questioni di diritto la cui conoscenza esula dalla giurisdizione del Giudice amministrativo (1).*

(1) Giurisprudenza pacifica. V.: Cass. Sez. Un., 30 dicembre 1998, n. 1135, in *Cons. Stato*, 1999, II, 877; Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 1990, n. 907, *ivi*, 1990, I, 1350; T.A.R. Campania, Sez. III, 22 dicembre 2000, n. 486, in questa Riv. 2001, 733.

In dottrina, v.: LA MEDICA D., *La giurisprudenza sulle agevolazioni tributarie in favore della proprietà contadina*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 59 seg. e 120 seg.

## LIBRI

**Scritti di Giuseppe Medici**, a cura di GIULIO LEONE, Roma 2002, pagg. 425.

Per le Edizioni Roma 2002, è uscita una raccolta di scritti di Giuseppe Medici promossa dall'Associazione nazionale bonifica e irrigazione. La raccolta, passando dalle radici, si articola nella ricerca e nella didattica; nelle materie più amate (acque, bonifica, riforme: chi non ricorda la sua passione per «i laghetti collinari?») e negli studi sull'ambiente, in particolare sulla collina, nonché massimamente sulla economia, sulla politica e sull'amministrazione. Conclude la raccolta un accurato indice biografico dei momenti memorabili della sua vita.

Premetto – e lo dico fra parentesi, quasi sommessamente – che è molto difficile parlare di Medici senza lodarne la coerenza e l'impegno in tutto quel che ha fatto per le scienze agrarie, come del resto sanno quelli che lo hanno conosciuto e frequentato e come si può – del resto – agevolmente rilevare da quanto risulta nel lungo itinerario della sua attività professionale.

Chi scrive rammenta, per aver corretto le bozze di un suo libro in argomento, la passione per l'Estimo, che, senza meno, esprime lo spirito insieme analitico e sintetico della sua personalità. Tuttavia, per quanto l'Estimo fosse la materia del cuore, mi sembra innegabile che il massimo della creatività Giuseppe Medici l'abbia dimostrata in tema di politica agraria. Già nel 1945, su «Stato e problemi degli studi di economia agraria in Italia», così scriveva (e la cosa, in allora, era quasi impensabile e non può non stupire chi conosca l'evoluzione intervenuta in materia agraria) superando i pregiudizi che continuavano a fossilizzare situazioni che la sua lungimiranza vedeva in fase di espansione e modernizzazione: «La storia ci insegna che il più alto progresso dell'agricoltura è stato conseguito proprio là dove alto è il grado di industrializzazione dell'economia e forte è la percentuale della popolazione dedicata all'industria e al commercio»... «Certi luoghi comuni sulla ruralità, sul senso morale dei contadini, sulla loro solidarietà umana, devono talvolta essere smentiti proprio dagli economisti agrari i quali, meglio degli altri, sono in grado di stabilire dove cominci una particolare psicologia rurale diversa da quella generale» (pag. 44).

La retorica era certamente estranea al suo stile e, del resto, portava paradossalmente ad una falsa elevazione del «contadino» stesso che era invece asservito, oltre che, materialmente, alla terra anche moralmente da una tradizione banale che finiva per tradirne la reale fisionomia. E anche a proposito della proprietà fondiaria, Medici parlava, senza mezzi termini, di «fisiologia e patologia», indicando nell'azienda la base delle nuove ricerche (pag. 43 e segg.) e negli investimenti di capitale le premesse per un armonioso sviluppo.

Il punto focale di tutte le sue considerazioni in tema di economia e politica agraria, però, si concentra forse sul regime delle acque, non solo come premessa tecnica di una buona coltivazione, ma anche come essenziale protezione dell'ambiente dall'inquinamento e dai pericoli che una non corretta sistemazione idrogeologica può riversare sulle città (pag. 215; 222, 223 e 224; 242). Per decidere – diceva ricordando Luigi Einaudi (pag. 249) – bisogna conoscere. E sulla sua conoscenza in materia di acque negli aspetti proficui e dannosi non c'è bisogno di insistere.

Ma, per fare emergere anche la modernità di certe sue affermazioni in veste di politico (Ministro degli Esteri), vale forse la pena di ricordare quanto dice (e l'uso del presente è pertinente) il 9 ottobre 1968 quale membro della Delegazione italiana all'Onu: «... non dobbiamo dimenticarci che le Nazioni unite sono nate come reazione agli orrori della Seconda Guerra mondiale e come risposta al profondo anelito di pace delle popolazioni di tutto il mondo», aggiungendo che: «nonostante il perenne rinascere dei miti funesti della potenza militare, della superiorità di razza, dell'orgoglio nazionalistico, la società internazionale tende a rico-

noscere la crescente produttività dei rapporti multilaterali. Invero, dallo sviluppo della diplomazia multilaterale, dal consolidamento degli organismi che la esprimono, può dipendere l'avvenire del mondo. Ciò debbono tenere presente le grandi potenze, poiché dai loro esempi dipendono in gran parte l'avvenire della pace e del benessere, per loro natura indivisibili» (pag. 380).

Queste parole sono ancora vive e attuali per quel che oggi sta accadendo.

*M.F. Rabaglietti*

**La riforma dei rifiuti. I nodi critici**, di EDO RONCHI e MAURIZIO SANTOLOCI, Buffetti editore, II edizione, pagg. 303, Euro 36,00.

Il testo in commento si presenta come un manuale di pratica ed agevole consultazione sulla disciplina dei rifiuti, alla luce del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e dei relativi interventi giurisprudenziali e rappresenta un utile strumento di studio e di lavoro.

Gli autori, in particolare, si propongono di fornire un quadro della normativa e della giurisprudenza (nazionali e comunitarie) in materia di gestione dei rifiuti, analizzando, al contempo, i principali elementi di perplessità e le problematiche maggiormente rilevanti per il settore.

Come è noto, infatti, il testo del cosiddetto «Decreto Ronchi» (1), considerato come «legge quadro» per la disciplina della gestione dei rifiuti, ha subito, fino ad oggi, molteplici interventi integrativi, modificativi ed interpretativi. La materia risulta complicata, oltre che dall'intersecarsi e dal sovrapporsi delle differenti norme, anche dalle risposte alle specifiche problematiche emergenti, talvolta contraddittorie, fornite dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Tra le questioni di maggior rilievo emerge, in particolare, la necessità di chiarire proprio la stessa nozione di rifiuto, tema che gli autori affrontano diffusamente, evidenziando la divergenza tra gli interventi correttivi ed interpretativi del legislatore nazionale ed i principi fondamentali evinti dalle molteplici sentenze della Corte di giustizia in materia.

Nel testo vengono compendiate con attenzione, quindi, le singole disposizioni di legge e vengono esaminati i nodi problematici relativi alle varie fattispecie, in modo da presentare al lettore un quadro quanto più possibile completo della materia, coniugando gli aspetti più squisitamente giuridici con elementi di riflessione e valutazione emergenti dalla lettura delle principali e più recenti sentenze delle Corti nazionali e comunitarie, cui è dedicato un apposito capitolo.

Il testo affronta anche i possibili profili di interferenza tra la materia della gestione dei rifiuti e quella relativa alla gestione delle acque, di cui al d.lgs. 152/99 (2), delimitando il campo di applicazione delle due normative e analizzando, in particolare, le differenze tra la disciplina degli scarichi e quella dei rifiuti allo stato liquido.

Il manuale dedica un apposito capitolo alla bonifica dei siti inquinati, ed all'analisi delle diverse tipologie di bonifica e delle procedure previste dal d.m. 471/99 (3), un tema, peraltro, di scottante attualità.

Appaiono di particolare utilità anche l'esame degli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio delle varie attività e delle responsabilità penali, all'interno dell'azienda, connesse alla violazione della normativa sui rifiuti.

Di pregio, infine, la raccolta di una serie di casi di applicazione pratica e, in particolare, l'allegazione delle risposte, per quanto sintetiche, ai più diffusi quesiti degli operatori su punti della disciplina controversi o di complessa ricostruzione.

*Adele Prosperoni*

(1) D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sui rifiuti di imballaggio, in S.O. alla G.U. 15 febbraio 1997, n. 38.

(2) D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (in S.O. n. 101/L, alla G.U. n. 124, del 29 maggio). – Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque

reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole

(3) D.M. n. 471 del 25 ottobre 1999, «Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni».