

DIRITTO  
E  
GIURISPRUDENZA  
AGRARIA,  
ALIMENTARE  
E DELL'AMBIENTE

MENSILE DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **3**

**MARZO 2008 - ANNO XVII**

Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003  
(conv. in legge 27/02/2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma  
ISSN 1828-4698

EDIZIONI

---

TELLUS

**DIRETTORE**  
GIOVANNI GALLONI

**VICE DIRETTORI**  
GIUSEPPE MORSILLO - AMEDEO POSTIGLIONE

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

ALBERTO ABRAMI - FERDINANDO ALBISINNI - GIANFRANCO AMENDOLA - GIUSEPPE BIVONA - ETTORE CASADEI  
GIAN GIORGIO CASAROTTO - LUIGI COSTATO - MARIARITA D'ADDEZIO - PAOLO DELL'ANNO - FRANCESCO DE SIMONE  
NICOLETTA FERRUCCI - ANTONIO FONTANA - LUCIO FRANCIOSI - CARLO GATTA - ALBERTO GERMANÒ - GIUSEPPE GIUFFRIDA  
MARCO GOLDONI - ALFIO GRASSO - CARLO ALBERTO GRAZIANI - ANTONIO JANNARELLI - DOMENICO LA MEDICA  
PIETRO MASI - ALFREDO MASSART - LEONARDO MAZZA - MARIA PIA RAGIONIERI - EVA ROOK BASILE  
RAFFAELE ROSSI - FERNANDO SALARIS - GIULIO SGARBANTI - MICHELE TAMPONI - ROBERTO TRIOLA - GAETANO VARANO

**COMITATO DI REDAZIONE**

MATTEO BENOZZO - MARCO BORRACCETTI - FRANCESCO BRUNO - GIANFRANCO Busetto - DONATO CALABRESE  
IRENE CANFORA - MARIO CARDILLO - SONIA CARMIGNANI - IVAN CIMATTI - OSCAR CINQUETTI - ANTONINO CORSARO  
FULVIO DI DIO - GIUSEPPE DI PAOLO - LUCIANA FULCINITI - IGINO GRENDENE - FRANCESCO MAZZA - PATRIZIA MAZZA  
MAURIZIO MAZZI - ANTONIO ORLANDO - LORENZA PAOLONI - NICOLETTA RAUSEO - ILLARIA ROMAGNOLI  
ANNALISA SACCARDO - FRANCESCO SAVERIO SESTI - ANTONELLA VOLPE

**COORDINAMENTO REDAZIONALE:** STEFANO MASINI

**SEGRETERIA DI REDAZIONE:** FEDERICA FRONZETTI

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
PAOLA MANDRICI

**Direzione, Redazione e Segreteria: Via Nazionale 89/A - 00184 Roma**  
**Tel. 06 4682362 - 06 4828866 - Fax 06 4828865**  
**Internet: [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it) o [www.edizionitellus.it](http://www.edizionitellus.it) - E-mail: [rivistadga@edizionitellus.it](mailto:rivistadga@edizionitellus.it)**

**Sede Legale e Amministrativa: Edizioni Tellus s.r.l.**  
**Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma**  
**Tel. 06 4883424 - Fax 06 4822582**

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma al n. 129 del 5 marzo 1992 Registro Stampa  
Stampa: Veant s.r.l. - Via G. Castelnuovo, 35/35a - 00146 Roma

**CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2008**

Abbonamento annuo versione cartacea € 100,00 - Abbonamento estero € 120,00 - Abbonamento annuo versione *integrale* (cartaceo + *on line*) € 130,00 - Abbonamento estero € 150,00 - Annate arretrate (disponibili) € 110,00. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto agli arretrati e s'intende tacitamente rinnovato per l'anno successivo, salvo disdetta da esercitarsi entro il 30 novembre.

Per l'abbonamento nella versione *integrale* (cartaceo + *on line*) collegarsi al sito *internet*: [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it).

Il pagamento può essere effettuato direttamente all'Editore in contanti o con assegno "non trasferibile" o vaglia postale, oppure mediante versamento sul *c/c postale n. 97027007* intestato a **Edizioni Tellus s.r.l. - Via XXIV Maggio 43 - 00187 Roma**, indicando a tergo del modulo, in modo leggibile, il nome, cognome e indirizzo completo.

Il prezzo del presente fascicolo è di € 10,50.

L'invio dei fascicoli avviene mediante spedizione in abbonamento postale. I fascicoli non ricevuti devono essere richiesti con lettera o fax, entro trenta giorni dal ricevimento del fascicolo successivo.

Per eventuali controversie è competente il Foro di Roma.

A norma dell'art. 74, primo comma, lett. c) del d.p.r. n. 633/1972 (nella nuova formulazione introdotta con l'art. 34 del d.l. 2 marzo 1989, n. 69, convertito nella legge 27 aprile 1989, n. 154), e dei dd.mm. 29 dicembre 1989 e 12 gennaio 1990, il commercio dei periodici è soggetto ad un'iva del 4% condensata, a carico esclusivo dell'Editore. Ne consegue, pertanto, che all'abbonato non è consentita la detrazione dell'imposta (circolare ministeriale n. 63/490676 del 7 agosto 1990).



Associata all'USPI - Unione della Stampa Periodica Italiana

ASSOCIATO AL  
**A.N.E.S.**  
ASSOCIAZIONE NAZIONALE  
EDITORIA PERIODICA SPECIALIZZATA



CONFINDUSTRIA

*Gli articoli firmati esprimono il pensiero degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione della Rivista*

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

LUIGI RUSSO: Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti ..... 155

ALFIO GRASSO: L'accordo «Basilea 2» e l'impatto con le aziende agricole ..... 168

### NOTE A SENTENZA

ALBERTO GERMANÒ: Le denominazioni di origine tra la pretesa che nella denominazione ricorra il nome geografico del luogo di produzione e la ricorrenza dei fattori che le rendono generiche: il caso «Grana Padano» ..... 179

DOMENICO BELLANTUONO: Miglioramenti agrari e rinuncia all'indennità nel corso del rapporto ..... 183

GIOVANNA CROSETTI: Prelazione e riscatto agrari: la stabilità dell'insediamento del conduttore del fondo quale condizione ostativa al diritto del confinante e l'onere probatorio a carico del retraente sono confermati ..... 185

ANTONINO CIMELLARO: Autonomia del coltivatore e frutti pendenti nell'espropriazione per pubblica utilità. L'occasione per una svolta ..... 187

SILVIA BOLOGNINI: Consorzi di bonifica e controversie per il pagamento dei contributi consortili: problemi sostanziali e processuali ..... 191

PATRIZIA MAZZA: Detenzione di esemplari selvatici protetti ed obblighi di denuncia ..... 198

CARLO BERNARDINI: La disciplina degli scarti di origine animale ..... 200

FULVIO DI DIO: Avvelenamento di acque ed effetti tossici nocivi per la salute: la pericolosità (non) deve essere scientificamente accertata ..... 203

ANGELA R. STOLFI: Il rispetto del principio della divisione di poteri tra politica e gestione ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile per abbandono di rifiuti ..... 205

STEFANO DI PINTO: Reati ambientali e costituzione di parte civile degli enti esponenziali di interessi collettivi ..... 208

IVAN CIMATTI: Cenni sul risarcimento dei danni a vegetazione ed alberi ..... 215

STEFANO MASINI: Indicazioni sulla salute e «prodotti salutistici». L'inganno degli OMEGA 3 ..... 218

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Proprietà - Perimento della piantagione - Danni - Legittimazione attiva - Assegnatario. *Trib. Modena 23 ottobre 2006, n. 1677*, con nota di I. CIMATTI..... 214

Agricoltura e foreste - Impresa e imprenditore - Imprenditore agricolo - Impresa avicola - Riconducibilità - Condizioni. *Cass. Sez. I Civ. 5 giugno 2007, n. 13177 (M)*..... 220

Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Elementi costitutivi - Reddito globale da lavoro - Prevalenza del reddito agricolo - Determinazione - Esclusione del reddito da pensione - Legittimità. *Cons. Stato, Sez. II 13 dicembre 2006, n. 10712/2004 (M)* ..... 222

#### AMBIENTE

Ambiente - Bellezze paesistiche - Complesso rurale (masseria) del XVIII sec. - Tutela - Vincolo diretto - Estensione all'area contigua - Illegittimità ragioni. *Cons. Stato, Sez. VI 25 giugno 2007, n. 3595 (M)*..... 222

Ambiente - Aree verdi - Obbligo di manutenzione - Accertamento stato di pericolo - Ordinanza comunale di eliminare stato di pericolo - Legittimità. *Cons. Stato, Sez. II 24 gennaio 2007, n. 10054/04 (M)* ..... 222

#### ANIMALI

Animali - Sanzioni per violazioni - Violazioni della legge n. 150 del 1992 - Detenzione di esemplari selvatici protetti - Obbligo di denuncia nei termini di legge - Soggetto destinatario - Detentore. *Cass. Sez. I Civ. 14 agosto 2006, n. 19785*, con nota di P. MAZZA ..... 198

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

	pag.		pag.
Animali - Detenzione di esemplari selvatici protetti - Autorizzazione regionale - Mancanza - È reato. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2006, n. 33893</i> , con nota di P. MAZZA.....	198	diritto del retraente - Insedimento stabile e legittimo del coltivatore diretto del fondo offerto in vendita - Esclusione - Prova - Spetta al retraente. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 2007, n. 12934</i> , con nota di G. CROSETTI.....	184
<b>ASSICURAZIONE</b>		Prelazione e riscatto - Vendita compiuta in violazione del diritto di prelazione del coltivatore diretto insediato sul fondo - Nullità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 giugno 2007, n. 12934</i> , con nota di G. CROSETTI.....	184
Assicurazione - Assicurazione della responsabilità civile - Facoltà e obblighi dell'assicuratore - Pagamento dell'indennità - Diretto dall'assicuratore al terzo - Contratto d'espromissione - Configurabilità. <i>Trib. Modena 23 ottobre 2006, n. 1677</i> , con nota di I. CIMATTI.....	214	Prelazione e riscatto - Riscatto - Giudizio instaurato dall'avente diritto - Adesione alla domanda del retraente da parte del compratore retrattato - Termine trimestrale per il pagamento del prezzo - Decorrenza - Dalla dichiarazione o dal passaggio in giudicato della sentenza incidente sul diritto del retraente - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 luglio 2007, n. 15591 (M)</i> .....	220
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>	
Bellezze naturali (protezione delle) - Territorio coperto da bosco - Art. 142, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004 - Nozione. <i>Cass. Sez. III Pen. 25 settembre 2007, n. 35495 (M)</i> .....	221	Produzione, commercio e consumo - Marchio comunitario - Procedimento di nullità - Marchio comunitario nominativo «Grana Biraghi» - Protezione della denominazione d'origine «Grana Padano» - Assenza di genericità - Regolamento (CEE) n. 40/94 - Regolamento (CEE) n. 2081/92. <i>Trib. di primo grado CE, Sez. IV 12 settembre 2007, in causa T-291/03</i> , con nota di A. GERMANÒ.....	174
<b>CONSORZI DI BONIFICA</b>		Produzione, commercio e consumo - Marchio comunitario - Nome di un prodotto agricolo o alimentare - Nome comune dei prodotti - Nome comune dei prodotti agricoli o alimentari simili - Accertamento - Indizi di ordine giuridico, economico, tecnico, storico, culturale e sociale - Normative nazionali e comunitarie pertinenti - Percezione del consumatore medio. <i>Trib. di primo grado, Sez. IV 12 settembre 2007, in causa T-291/03</i> , con nota di A. GERMANÒ.....	174
Consorzi di bonifica - Contributi consortili - Obblighi di contribuzione - Presupposti - Sussistenza - Onere della prova (dell'esistenza di tali presupposti). <i>Comm. trib. Foggia, Sez. III 8 maggio 2006, n. 57</i> , con nota S. BOLOGNINI.....	189	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Latte UHT - Addizione di acidi grassi - Proprietà salutari - Estensione transitiva al prodotto degli effetti conseguibili con il consumo - Pubblicità ingannevole. <i>Autorità garante concorrenza e mercato 18 ottobre 2007, provv. n. 17507</i> , con nota di S. MASINI.....	217
Consorzi di bonifica - Contributi consortili - Obblighi di contribuzione - Presupposti - Sussistenza - Onere della prova. <i>Comm. trib. Pistoia, Sez. VI 14 agosto 2006, n. 76</i> , con nota S. BOLOGNINI.....	189	<b>PROFESSIONI</b>	
Consorzi di bonifica - Contributi a favore dei consorzi di bonifica - Carattere tributario della relativa obbligazione - Conseguenze - Domanda di restituzione delle somme versate a tale titolo, proposta prima del 1° gennaio 2002 (data di entrata in vigore dell'art. 12 della legge n. 448 del 2001) - Giurisdizione delle Commissioni tributarie. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 ottobre 2006, n. 21917</i> , con nota S. BOLOGNINI.....	189	Professioni - Agrotecnico - Competenze professionali - Atti di aggiornamento catastale - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. IV 10 maggio 2007, n. 2204 (M)</i> .....	222
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		Professioni - Agrotecnico - Abilitazione - Requisiti - Titolo di studio - Possesso di laurea di primo livello - Laurea in scienze agrarie secondo il vecchio ordinamento - Esclusione - Illegittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. III quater 7 luglio 2006, n. 5503 (M)</i> .....	222
Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Indennità per i miglioramenti apportati - Rinuncia prima della cessazione del rapporto - Ammissibilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 novembre 2007, n. 23816</i> , con nota di D. BELLANTUONO.....	182	<b>RESPONSABILITÀ CIVILE</b>	
<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>		Responsabilità civile - Proprietà - Danni risarcibili - Fattispecie - Utilizzazione illecita di diserbanti su vegetazione di proprietà di altri - Illiceità della condotta - Danni risarcibili - Danno patrimoniale. <i>Trib. Modena 23 ottobre 2006, n. 1677</i> , con nota di I. CIMATTI.....	214
Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Coltivatore diretto - Indennità aggiuntiva - Onnicomprensività - Ulteriori pretese - Tutela. <i>Cass. Sez. I Civ. 2 febbraio 2007, n. 2238</i> , con nota di A. CIMELLARO.....	186		
Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Occupazione appropriativa - Liquidazione del danno - Suoli non edificabili - Valutazione - Utilizzo non strettamente agricolo - Rilevanza - Condizioni - Edificabilità di fatto - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 26 giugno 2007, n. 14783 (M)</i> .....	220		
<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>			
Prelazione e riscatto - Riscatto - Del proprietario di un fondo confinante - Presupposti e fondamento del			

	pag.		pag.
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>			
Sanità pubblica - Gestione di scarti di origine animale - Disciplina applicabile - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 maggio 2007, n. 21095</i> , con nota di C. BERNARDINI.....	199	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono incontrollato - Veicoli fuori uso costituenti rifiuti speciali - Reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 - Configurabilità - Ragioni. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 giugno 2007, n. 23790 (M)</i> .....	221
Sanità pubblica - Avvelenamento d acque o di sostanze alimentari - Reati contro la salute pubblica - Natura del reato - Delitto colposo - Condizioni per la sua configurabilità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. IV Pen. 17 aprile 2007, n. 15216</i> , con nota di F. DI DIO.....	202	Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Esercizio di attività di recupero - Carattere personale dell'autorizzazione - Delega dell'esercizio dell'attività a terzi non autorizzati - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 22 giugno 2007, n. 24723 (M)</i> .....	221
Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono di rifiuti urbani in area comunale - Sindaco - Responsabilità - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 marzo 2007, n. 12434</i> , con nota di A.R. STOLFI.....	204	<b>MASSIMARIO</b>	
Sanità pubblica - Reati ambientali - Costituzione di parte civile - Associazioni ambientaliste - Legittimità - Diritto al risarcimento - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 ottobre 2006, n. 33887</i> , con nota di S. DI PINTO.....	206	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	220
Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Materiale proveniente da attività di demolizione e costruzione - Natura di rifiuto speciale non pericoloso - Fattispecie: fresato di asfalto proveniente dal disfacimento del manto stradale. <i>Cass. Sez. III Pen. 19 giugno 2007, n. 23788 (M)</i> .....	221	- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	221
Sanità pubblica - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - Mancanza del titolo abilitativo - Reato - Sussistenza - Fattispecie. <i>Cass. Sez. IV Pen. 16 luglio 2007, n. 28158 (M)</i> .....	221	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	222
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	223
		- <i>nazionale</i> .....	223
		- <i>regionale</i> .....	224
		<b>LIBRI</b>	
		A. ALEMANNI: Trade in Food. Regulatory and judicial approaches in the EC and the WTO. (T. Babuscio)....	224

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2006</b>			<i>APRILE</i>		
<i>MAGGIO</i>			17	Cass. Sez. IV Pen. n. 15216 .....	202
8	Comm. trib. Foggia, Sez. III n. 57 .....	189	<i>MAGGIO</i>		
<i>LUGLIO</i>			10	Cons. Stato, Sez. IV n. 2204 (M) .....	222
7	T.A.R. Lazio, Sez. III <i>quater</i> n. 5503 (M) .....	222	29	Cass. Sez. III Pen. n. 21095 .....	199
<i>AGOSTO</i>			<i>GIUGNO</i>		
14	Cass. Sez. I Civ. n. 19785 .....	198	4	Cass. Sez. III Civ. n. 12934 .....	184
14	Comm. trib. Pistoia, Sez. VI n. 76 .....	189	5	Cass. Sez. I Civ. n. 13177 (M) .....	220
<i>OTTOBRE</i>			19	Cass. Sez. III Pen. n. 23788 (M) .....	221
9	Cass. Sez. III Pen. n. 33887 .....	206	19	Cass. Sez. III Pen. n. 23790 (M) .....	221
9	Cass. Sez. III Pen. n. 33893 .....	198	22	Cass. Sez. III Pen. n. 24723 (M) .....	221
12	Cass. Sez. I Civ. n. 21917 .....	189	25	Cons. Stato, Sez. VI n. 3595 (M) .....	222
23	Trib. Modena n. 1677 .....	214	26	Cass. Sez. I Civ. n. 14783 (M) .....	220
<i>DICEMBRE</i>			<i>LUGLIO</i>		
13	Cons. Stato, Sez. II n. 10712/2004 (M) .....	222	12	Cass. Sez. III Civ. n. 15591 (M) .....	220
<b>2007</b>			16	Cass. Sez. IV Pen. n. 28158 (M) .....	221
<i>GENNAIO</i>			<i>SETTEMBRE</i>		
24	Cons. Stato, Sez. II n. 10054/04 (M) .....	222	12	Trib. di primo grado CE, Sez. IV in causa T- 291/03 .....	174
<i>FEBBRAIO</i>			25	Cass. Sez. III Pen. n. 35495 (M) .....	221
2	Cass. Sez. I Civ. n. 2238 .....	186	<i>OTTOBRE</i>		
<i>MARZO</i>			18	Autorità garante concorrenza e mercato, provv. n. 17507 .....	217
26	Cass. Sez. III Pen. n. 12434 .....	204	<i>NOVEMBRE</i>		
			16	Cass. Sez. III Civ. n. 23816 .....	182

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

## PARTE I - DOTTRINA

# Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti (\*)

di LUIGI RUSSO

**1. I multiformi rapporti tra il diritto all'aiuto ed il terreno: la fase dell'attribuzione del diritto. - 2. (segue): la domanda di pagamento del diritto. - 3. La trasferibilità dei diritti: in generale. - 4. I trasferimenti *inter vivos*: presupposti e limiti previsti dalla disciplina comunitaria. - 5. (segue): il registro nazionale titoli. - 6. (segue): la forma. - 7. (segue): trasferimento del titolo e azienda agraria. - 8. Pignoramento, sequestro e pegno dei titoli. - 9. I trasferimenti *mortis causa* e la successione anticipata. - 10. Conclusioni: i riflessi sul valore del terreno.**

1. - Prima di entrare nel merito degli aspetti più specificamente collegati al trasferimento dei diritti, i quali costituiscono l'oggetto del presente lavoro, è opportuno cercare preliminarmente di chiarire quali siano – nella nuova disciplina comunitaria in materia di aiuti diretti (1) – i rapporti tra tali diritti e il terreno agricolo, con particolare riferimento alle fasi della acquisizione – o «fissazione», per usare il linguaggio comunitario – dei diritti e della presentazione della domanda di pagamento, ovvero con riferimento ai necessari antecedenti logici ad un atto di trasferimento, il quale, infatti, presuppone un diritto già «consolidato» in capo al cedente (2).

Invero, la presenza del terreno è un dato che ricorre già al momento dell'attribuzione del diritto, quale che sia il meccanismo prescelto al riguardo dallo Stato membro. Com'è noto, due erano le opzioni a disposizione degli Stati membri per l'attuazione del nuovo regime di pagamento unico (di seguito, anche RUP), potendo essi scegliere di dare attuazione alla nuova disciplina in base al criterio c.d. storico ovvero in base al sistema della regionalizzazione (3). In entrambi i casi l'assegnazione dei diritti viene comunque nella gran parte dei casi (vi fanno eccezione alcune tipologie di diritti, quali i diritti speciali) influenzata

dalla presenza del terreno, nel senso che l'ammontare dei diritti da assegnare al singolo beneficiario è direttamente proporzionale al terreno da questi utilizzato nel c.d. periodo di riferimento (ovvero il periodo 2000-2002), ovvero – nel caso di regionalizzazione – al momento di entrata in vigore del nuovo regime di erogazione degli aiuti.

Il criterio storico per l'individuazione, in via primaria (e salvo eccezioni), degli aventi titolo alla percezione degli aiuti, fa sì che questi ultimi, in buona sostanza, sono stati riconosciuti a coloro che nell'arco temporale 2000-2002 – definito, come detto, «periodo di riferimento» – hanno percepito determinati pagamenti diretti (indicati nell'allegato VI al reg. n. 1782/03) e il loro numero e valore sarà strettamente collegato a quanto concretamente ricevuto e a quanto terreno essi hanno utilizzato nel periodo di riferimento.

Sul punto occorre fare riferimento in primo luogo all'art. 33, rubricato «ammissibilità», che individua i due presupposti, alternativi tra loro, affinché gli agricoltori possano beneficiare del RUP: a) aver usufruito di un pagamento nel triennio dal 2000 al 2002 (il c.d. periodo di riferimento) a titolo di almeno uno dei regimi di sostegno menzionati nell'allegato VI al regolamento (4) o aver ricevuto l'azienda o parte di essa in via ereditaria [effettiva o anticipata (5)] da un agricol-

(\*) Il presente lavoro riproduce il testo della relazione al XXXVII Incontro di studio Ce.S.E.T. tenutosi a Ferrara nei giorni 19 e 20 ottobre 2007, in corso di pubblicazione negli Atti.

(1) Reg. (CE) del Consiglio n. 1782/2003 del 29 settembre 2003, in *G.U.U.E.* L 270 del 21 ottobre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

(2) Così dispone, invero, l'art. 12, par. 4, comma 2, reg. 795/04, recante le disposizioni di attuazione del reg. n. 1782/03 per quanto riguarda, tra l'altro, i profili del trasferimento dei titoli.

(3) Per approfondimenti si rinvia, pertanto, a L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, in questa Riv., 2003, 663 ss.; Id., *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in *Nuovo dir. agr.*, 2004, 79 ss.; Id., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 2004, 41 ss.; F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per*

*l'impresa agricola*, Viterbo, 2005; L. Russo, *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione*, Roma, 2005; assai interessanti risultano gli Atti del Convegno tenutosi a Ferrara e Rovigo, 19-20 novembre 2004, pubblicati in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, a cura di CASADEI e SGARBANTI, Milano, 2005.

(4) Ad es., per citare i più rilevanti, aiuto alla superficie, ivi compresi i pagamenti per il *set-aside*, per i seminativi, il riso, il supplemento per il grano duro, i premi per i prodotti lattiero-caseari, i premi per le carni bovine, ovine e caprine; a seguito del reg. 864/04 sono ora ricompresi anche gli aiuti alla produzione dell'olio di oliva, del tabacco e gli aiuti per il luppolo.

(5) La successione anticipata rimanda ad uno specifico istituto dell'ordinamento tedesco; per consentire alla disposizione di mantenere un significato utile anche nel nostro ordinamento, cui tale istituto è ignoto, il d.m. 5 agosto 2004, recante disposizioni per l'attuazione della riforma (su cui v. L. COSTATO - A. GERMANO - F. ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in questa Riv., 2004, 525), ha individuato (all'art. 3, par. 1) alcune ipotesi ritenute sussumibili nel concetto, quali il consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario e il caso in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte di essa precedentemente gestita da altro agricoltore, cui il primo può succedere per successione legittima.

tore che aveva beneficiato nel triennio di riferimento di almeno uno dei suddetti aiuti; *b*) aver ricevuto un diritto all'aiuto per trasferimento o risultante dalla riserva nazionale.

Se sussiste il presupposto *sub a*), l'agricoltore ha diritto ad un importo di riferimento che è pari alla media triennale dei pagamenti complessivamente percepiti nel quadro dei regimi di sostegno di cui all'allegato VI per ogni anno civile del periodo di riferimento (6). La somma degli importi di riferimento per ogni Stato membro non può mai superare il rispettivo massimale nazionale, fissato nell'allegato VIII, potendo così ben accadere che, a seguito dell'applicazione di disposizioni specifiche del regolamento, si renda necessaria la riduzione percentuale lineare degli importi di riferimento al fine del rispetto del massimale. Basti, ad esempio, pensare al caso, disciplinato espressamente dal legislatore comunitario, di chi abbia percepito aiuti di cui all'allegato VI non in tutti i tre anni del periodo di riferimento, ma solo in uno o due di essi (7). In considerazione di tali possibili ipotesi, verosimilmente gli importi di riferimento risultanti dall'applicazione dell'art. 37 del regolamento, nel concorso di agricoltori che hanno percepito aiuti nei tre anni, ma anche di agricoltori che hanno percepito aiuti solamente in uno o due anni del periodo di riferimento e che, ciò nonostante, vengono a beneficiare anch'essi del RUP, potranno comportare lo sfioramento del massimale nazionale, rendendo così necessaria una riduzione percentuale lineare degli importi di riferimento, giusta la previsione dell'art. 41 (8).

Dal secondo presupposto – indicato *sub b*) – è dato di comprendere come, innanzitutto, il diritto al pagamento unico sia suscettibile di circolazione, posto che si può beneficiare dell'aiuto anche per averlo acquisito da altri; in secondo luogo, il pagamento unico può essere frutto anche di assegnazione dalla riserva nazionale, disciplinata anch'essa dal reg. 1782/03.

Date queste premesse, la fissazione dei diritti ordinari è, poi, disciplinata dagli artt. 34 e 43 del reg. n. 1782/03: in base al primo, la fissazione definitiva dei diritti all'aiuto è subordinata alla presentazione di un'apposita domanda da effettuarsi entro il 15 maggio del primo anno di applicazione del RUP, stabilendosi che gli importi corrispondenti ai diritti non attribuiti sono riversati alla riserva nazionale (9); l'art. 43, dal canto suo, dispone che «ogni agricoltore è titolare di un diritto all'aiuto per ettaro calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio triennale di ettari che ha dato diritto ai pagamenti diretti di cui all'allegato VI nel corso del periodo di riferimento», e «il numero totale dei diritti all'aiuto uguale al summenzionato numero

medio di ettari» (10).

La rilevanza del terreno si manifesta anche in caso di assegnazione dei c.d. titoli da ritiro: l'art. 53 contempla, infatti, anche l'ulteriore ipotesi di chi, nel periodo di riferimento, fosse stato soggetto all'obbligo di ritiro dei terreni dalla produzione *ex art. 6, par. 1, reg. 1251/99* (11). In tal caso l'importo medio erogato per il ritiro dalla produzione e il numero medio degli ettari ritirati nel periodo di riferimento non sono considerati ai fini della determinazione dei diritti all'aiuto, ma gli agricoltori interessati ricevono un diritto per ettaro, denominato «diritto di ritiro», calcolato dividendo l'importo medio su tre anni di ritiro per il numero medio di ettari ritirati nel periodo di riferimento; ai sensi dell'art. 54, par. 1, «ciascun diritto di ritiro corredato di un ettaro ammissibile al diritto di ritiro dà diritto al pagamento stabilito dal diritto di ritiro» (12). Anche per tale tipologia di titoli, dunque, il terreno risulta un elemento fondamentale per la loro assegnazione e valorizzazione. Occorre, peraltro, segnalare quanto stabilito recentemente dal reg. (CE) 26 settembre 2007, n. 1107 (13) del Consiglio, con cui, per far fronte alla eccezionale penuria di scorte, si è consentito, per il solo 2008, ai titolari di diritti di ritiro di poter beneficiare dei relativi aiuti senza dover ritirare le superfici ammissibili all'aiuto dalla produzione.

Il terreno viene in considerazione anche nel caso in cui si opti per l'attuazione del RUP in base alla c.d. regionalizzazione: come accennato, il reg. n. 1782/03 attribuiva (agli artt. 58 ss.) agli Stati membri il potere di attuare il RUP a livello regionale, con decisione da adottarsi – alla pari di altre – non oltre il 1° agosto 2004. La regionalizzazione del RUP svolge una funzione di semplificazione dei meccanismi per giungere alla concreta determinazione dell'importo corrispondente al diritto all'aiuto, dal momento che evita il ricorso al criterio storico, dato dall'accertamento dei pagamenti diretti percepiti da ogni agricoltore nel periodo di riferimento. In caso di opzione per il sistema regionalizzato, il massimale nazionale di cui all'allegato VIII dev'essere suddiviso, in base a criteri oggettivi, tra le regioni dello Stato interessato [le quali, a loro volta, devono essere definite secondo criteri oggettivi (14)] così da definire tanti massimali regionali quante sono le regioni. *Ex art. 59, reg. n. 1782/03*, ogni agricoltore acquisisce un numero di diritti pari al numero di ettari da esso dichiarati nel 1° anno di applicazione del RUP (salvi i casi di forza maggiore o di circostanze eccezionali) e il valore di ogni diritto è pari al risultato della divisione del massimale regionale per il numero di ettari ammissibili esistenti nella regione (15).

(6) Così l'art. 37, reg. 1782/03; se l'agricoltore ha iniziato l'attività agricola nel periodo di riferimento la media è calcolata sui pagamenti percepiti nell'anno o negli anni civili in cui ha svolto l'attività agricola (art. 37, par. 2). Deroghe sono altresì previste per il caso in cui l'agricoltore dimostri di aver subito diminuzioni della produzione in conseguenza di eventi di forza maggiore o per circostanze eccezionali (esemplificativamente indicati nell'art. 40, par. 4, tra cui il decesso dell'agricoltore, la calamità naturale grave, la distruzione fortuita dei fabbricati adibiti all'allevamento): in tali casi possono essere esclusi dai conteggi, ai fini dell'individuazione della media, l'anno o gli anni civili interessati dall'evento eccezionale o di forza maggiore; se l'intero triennio è interessato da tali eventi, il periodo di riferimento è dato dal triennio 1997-1999.

(7) Per tale ipotesi, l'art. 37, par. 2, reg. 1782/03 stabilisce che l'importo di riferimento, per gli agricoltori che abbiano iniziato l'attività agricola nel periodo di riferimento, si basa sulla media dei pagamenti percepiti nell'anno civile o negli anni civili durante i quali hanno svolto la loro attività agricola.

(8) Secondo cui la somma degli importi di riferimento non deve superare, per ciascuno Stato membro, il massimale nazionale di cui all'allegato VIII (par. 1); «se necessario, gli Stati membri procedono ad una riduzione percentuale lineare degli importi di riferimento al fine di rispettare i massimali» (par. 2).

(9) Così l'art. 34, reg. 1782/03, che fa salvi, peraltro, i casi di forza mag-

giore o di circostanze eccezionali che abbiano impedito la presentazione tempestiva della domanda.

(10) Comprensivo, *ex art. 43, par. 2, lett. b*), reg. 1782/03, dell'intera superficie foraggera durante il periodo di riferimento come ivi definita, e dei terreni individuati nella lett. *a*) del par. 2 nel caso di aiuti per la fecola di patate, foraggi essiccati e sementi. Ai sensi dell'art. 12, par. 6, reg. 795/04, gli Stati possono fissare dimensioni minime per le quali può essere presentata una domanda di fissazione dei diritti all'aiuto ordinari, le quali non possono, però, essere superiori a 0,3 ettari.

(11) Reg. (CE) n. 1251/99 del Consiglio, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, il cui art. 6, par. 1 stabilisce il c.d. *set-aside* obbligatorio al fine della percezione dei pagamenti per superficie.

(12) Altre disposizioni specifiche per i diritti di ritiro sono previste negli artt. da 54 a 57, reg. 1782/03.

(13) In *G.U.U.E. L 253* del 28 settembre 2007, che fa seguito alla proposta della Commissione 13 settembre 2007, COM (2007) 523.

(14) Secondo l'art. 58, par. 2, gli Stati membri con meno di tre milioni di ettari di superficie ammissibile possono essere considerati una regione unica.

(15) Sono, peraltro, previste possibilità ulteriori (ad es., divisione solo parziale dell'importo del massimale regionale), per l'esame delle quali si rinvia all'art. 59, reg. 1782/03.



Non è questa la sede per esaminare e approfondire i più significativi elementi di distinzione della disciplina in tema di regionalizzazione rispetto a quella stabilita per il sistema ordinario: è sufficiente, per restare nell'ambito dell'oggetto del presente lavoro, evidenziare che i trasferimenti dei diritti regionalizzati possono avvenire solo all'interno della stessa regione, o tra regioni aventi gli stessi diritti per ettaro (16). In seguito, per semplicità, in sede di esame della normativa sul trasferimento dei diritti si analizzerà la disciplina della circolazione dei diritti prevista per il caso di opzione – da parte dello Stato membro – del criterio storico.

Il terreno non entra, invece, in gioco nella assegnazione dei diritti nel caso in cui l'agricoltore, nel periodo di riferimento, avesse percepito aiuti comunitari pur non avendo detenuto terreno per lo svolgimento della propria attività. Il reg. 1782/03 contempla, infatti, le ipotesi di allevatori che abbiano percepito nel periodo di riferimento alcuni premi collegati all'attività di allevamento in assenza di utilizzo di superficie ovvero il cui diritto per ettaro sia superiore a 5.000 euro: in tali casi, gli agricoltori che hanno percepito tale tipologia di aiuti (indicati nell'art. 47 del regolamento, e i cui importi concorrono – in presenza di condizioni definite – a determinare l'importo di riferimento) nel triennio 2000-2002 hanno rispettivamente diritto ad un aiuto pari all'importo di riferimento corrispondente ai pagamenti diretti ricevuti nel periodo di riferimento ovvero per ogni 5.000 euro o frazione dell'importo di riferimento corrispondente ai pagamenti diretti ricevuti nel periodo di riferimento (art. 48). Per gli allevatori che non possedevano ettari nel periodo di riferimento è prevista, inoltre, una espressa deroga «all'obbligo di fornire un numero di ettari ammissibili equivalente al numero dei diritti, purché mantengano almeno il 50 per cento dell'attività agricola svolta nel periodo di riferimento espressa in unità di bestiame adulto (UBA)» (17).

Con riguardo al settore dell'allevamento, va ricordata la soluzione data dallo Stato italiano alle discussioni sorte su chi dovesse essere il beneficiario degli aiuti qualora nel periodo di riferimento fosse stato in corso un contratto di soccida: la soluzione adottata dal legislatore appare assai salomonica, attribuendo i diritti all'aiuto, in assenza di accordo tra le parti, a metà tra le parti, e così per il 50 per cento al soccidante e 50 per cento al soccidario dei diritti derivanti da contratti di soccida (cfr. l'art. 1-*bis*, comma 6, d.l. n. 2 del 2006).

In conclusione, appare evidente, dalla pur sommaria trattazione che precede, la rilevanza del terreno già nella fase della assegnazione di gran parte delle tipologie dei diritti previsti dalla nuova normativa comunitaria.

**2. - Ogni diritto all'aiuto, così come sopra «fissato», conferisce il – distinto – diritto al pagamento dell'importo fissato**

per ogni ettaro «ammissibile», e cioè per ogni superficie dell'azienda agricola investita a seminativi, luppolo, a oliveto o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli. L'art. 51, rubricato «uso agricolo del suolo» (18) specifica che gli ettari ammissibili possono essere utilizzati per qualsiasi attività agricola, ad eccezione delle sole colture permanenti [escluso il luppolo e gli oliveti piantati prima del 1° maggio 1998 (19)], della produzione di prodotti ortofrutticoli o di prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (20), della produzione di patate non destinate alla fabbricazione di fecola (21) e della produzione di alcuni tipi di canapa (22).

In caso di attuazione regionale, invece, gli agricoltori, ex art. 60, reg. 1782/03, possono – diversamente da quanto previsto in caso di attuazione «ordinaria» del RUP – e con determinati limiti, utilizzare le parcelle dichiarate come ettari ammissibili anche per la produzione di ortofrutticoli o di prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e per la produzione di patate non destinate alla produzione di fecola: l'unico limite di utilizzo è dato dal persistente divieto di destinare le superfici in oggetto a colture permanenti, ad eccezione (successivamente alle modifiche introdotte dal reg. 864/04) del luppolo e degli oliveti ammissibili (art. 60, par. 1, reg. 1782/03, sostituito dal reg. 864/04).

Va in ogni caso ricordato che, stante la definizione fornita dall'art. 2 del regolamento, per «attività agricola» – rilevante ai fini della percezione degli aiuti in discorso – può intendersi anche il solo mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Si osservi altresì che una volta riconosciuto il diritto all'aiuto, attraverso la procedura di fissazione del medesimo, il conseguente diritto al pagamento dell'aiuto è sì subordinato (anche se non mancano eccezioni, come si vedrà) alla presenza di ettari ammissibili da abbinare alla domanda di pagamento ma, a loro volta, i terreni all'uopo abbinati ben possono essere distinti da quelli in relazione ai quali sono stati concretamente ricevuti i pagamenti diretti nel periodo di riferimento.

Dalle menzionate disposizioni emerge inequivocabilmente lo «sganciamento» dell'erogazione del diritto non solo dalle quantità prodotte, ma dalla stessa attività produttiva, posto che il diritto all'aiuto sussiste anche se i terreni sono destinati a pascolo permanente o sono semplicemente mantenuti in buone condizioni agronomiche (23).

La necessità di abbinamento alla domanda di pagamento di un numero corrispondente di ettari ammissibili potrebbe, invece, far dubitare dell'indipendenza dei diritti rispetto al terreno: come si è visto quest'ultimo svolge un ruolo importante nella fissazione dei titoli (quanto meno di gran parte di essi) e risulta altresì elemento necessario per la successiva fase del pagamento dei diritti. Può, quindi, sorgere il dubbio sulla natura dei diritti all'aiuto, posto che il collegamento tra essi e il terreno, nella fase tanto della fis-

(16) Art. 63, il quale detta la disciplina anche dei diritti di ritiro in caso di attuazione regionalizzata del RUP.

(17) Così l'art. 49, par. 2, reg. 1782/03. Una disciplina particolare è, poi, prevista per gli operatori del settore lattiero-caseario, i cui premi e pagamenti supplementari, previsti dagli artt. 95 e 96 del regolamento da erogarsi nel periodo 2004-2007 vengono, a partire dal 2007, a confluire nel regime di pagamento unico, stabilendosi il pagamento di un importo supplementare per ogni diritto all'aiuto a tale titolo, risultante, in sostanza, dalla divisione di quanto ricevuto come premi e pagamenti supplementari nel periodo 2004-2007 per il numero dei diritti posseduti nel 2007 (cfr. l'art. 50, reg. 1782/03).

(18) A sua volta facente parte del Capitolo 4 del Titolo III del reg. 1782/03, intitolato «Uso del suolo nell'ambito del regime di pagamento unico».

(19) O di nuovi oliveti in sostituzione di impianti preesistenti o di ogni nuovo impianto di olivi effettuato nell'ambito di programmi autorizzati;

per Cipro e Malta la data di riferimento per gli oliveti è il 31 dicembre 2001, anziché il 1° maggio 1998: così l'art. 51, reg. 1782/03 come sostituito dal reg. 864/04.

(20) A seguito della novella dell'art. 51 operata dal reg. 864/04, gli Stati membri possono ora consentire la coltivazione di prodotti secondari sugli ettari ammessi all'aiuto, per un periodo massimo di tre mesi, decorrente di norma dal 15 agosto.

(21) Quest'ultima produzione è beneficiaria di un particolare aiuto, disciplinato dall'art. 93, reg. 1782/03.

(22) Il disaccoppiamento non può, pertanto, dirsi realizzato completamente: cfr. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e i cereali*, cit., 79 s., che pone, altresì, in evidenza come con il *decoupling* adottato la Comunità si privi di un importante strumento di programmazione della produzione agricola, solo temperato dalla possibilità, attribuita però alla discrezionalità degli Stati membri, di optare per un'attuazione parziale del RUP.

(23) Per questo rilievo, v. già F. ALBISINNI, *op. ult. cit.*, 50 ss.

sazione quanto del pagamento potrebbe indurre taluno a ravvisarvi diritti con caratteristiche, sostanzialmente, di realtà (24).

È, dunque, opportuno sgombrare il campo sin dall'inizio da tali possibili dubbi, e chiarire che, nonostante i ramentati collegamenti tra terreni e diritti, questi ultimi non possono qualificarsi in termini di diritti reali, non sussistendo, come si è visto, alcun collegamento tra diritto ed i terreni utilizzati per la fissazione del primo, dal momento che i terreni ammissibili da abbinare ai fini della presentazione della domanda di pagamento possono essere diversi da quelli utilizzati nel periodo di riferimento (25). Occorre, inoltre, evidenziare altresì che – come si vedrà – è comunque possibile trasferire per atto tra vivi anche i soli diritti, senza terreni, a riprova della loro autonomia rispetto all'elemento fondiario; né può costituire argomento contrario la circostanza che il detto trasferimento possa anche avvenire unitamente al trasferimento dei terreni, dal momento che in ogni caso il cessionario deve essere un agricoltore e che, a sua volta, il cessionario, una volta acquisiti i titoli, ben può a sua volta cedere a terzi i soli ettari ammissibili e continuare a percepire il pagamento unico abbinando all'uso altri terreni aventi le caratteristiche richieste dalla normativa comunitaria.

**3.** - Non è dubitabile che i diritti all'aiuto siano trasferibili: si osservi quanto disposto dall'art. 33, par. 1, reg. 1782/03, che prevede – alla lett. b) – quali beneficiari dei titoli anche chi abbia ricevuto l'azienda per via ereditaria effettiva o anticipata da chi soddisfaceva le condizioni previste *sub* lett. a); come si vedrà, la successione anticipata è una particolare ipotesi di trasferimento dei diritti per atto tra vivi; a quest'ultima tipologia di atti traslativi fa, inoltre, espresso riferimento la lettera successiva, secondo cui beneficia del regime di pagamento unico anche chi abbia ricevuto un diritto all'aiuto dalla riserva nazionale o per trasferimento.

L'articolo in esame contempla, altresì, ulteriori, particolari ipotesi rappresentate dalla modificazione dello stato giuridico o della denominazione del beneficiario durante il periodo di riferimento o, al più tardi, entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'applicazione del nuovo regime, stabilendo l'irrelevanza di tali eventi ai fini dell'ammissione al regime; analogamente si dispone per i casi di intervenuta fusione o scissione, ribadendone la sostanziale irrilevanza ai fini dell'ammissione al regime. A ben vedere, tuttavia, nelle fattispecie da ultimo considerate non è neppure possi-

bile parlare di trasferimento, dal momento che le vicende in oggetto riguardano operazioni che concernono lo stesso soggetto beneficiario del diritto all'aiuto, così che quest'ultimo sostanzialmente «segue» le vicende che interessano il proprio titolare.

Del trasferimento dei diritti si occupa, segnatamente, l'art. 46 del regolamento di base, il quale concerne tanto i trasferimenti dei titoli tra vivi quanto quelli *mortis causa*, ponendo in evidenza alcune delle differenze disciplinari esistenti tra tali due tipologie.

Già in prima battuta può dunque, prima ancora di scendere nel dettaglio delle disposizioni concernenti la trasferibilità dei diritti (relativamente alle quali si rinvia ai paragrafi successivi), affermarsi che i titoli di cui al regime unico di pagamento introdotto dal reg. n. 1782/03 devono considerarsi, sotto il profilo tecnico-giuridico, dei «beni», trattandosi di «cose che possono formare oggetto di diritti» (così l'art. 810 c.c.) (26).

Peraltro, e sempre in linea di prima approssimazione, può altresì rilevarsi che la cessione del diritto non equivale ad una cessione del credito, dal momento che la sola cessione del diritto non è sufficiente perché il cessionario possa ottenere il diritto al pagamento dell'aiuto corrispondente: quest'ultimo diritto, infatti, può dirsi sussistente solo dopo la presentazione di specifica domanda in conformità con quanto disposto dall'art. 44 la quale, a sua volta implica l'abbinamento con un terreno «ammissibile», tale essendo «qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli». Tanto è vero che se il diritto all'aiuto non viene utilizzato per un periodo di tre anni esso – fatti salvi i casi di forza maggiore o in presenza di circostanze eccezionali – viene assegnato alla riserva nazionale (così il par. 1, dell'art. 45, reg. n. 1782/03) (27).

Nella normativa comunitaria non si trovano, peraltro, disposizioni relativamente alla possibile comunione dei diritti e, conseguentemente, alla divisione dei diritti stessi tra i comproprietari. Neppure la normativa italiana contiene disposizioni specifiche su tali aspetti; ciò non di meno, non sembrano esservi difficoltà per ammettere che anche i diritti all'aiuto, come gli altri beni, possano risultare in comunione tra più agricoltori non legati tra loro da vincoli societari (se così fosse, il diritto farebbe capo alla società, quale soggetto distinto dai suoi soci). La comunione potrà aversi sia a seguito di trasferimento *inter vivos*, sia – e questa potrà essere l'ipotesi statisticamente più frequente – di successio-

(24) Il necessario abbinamento di terreni alla domanda di pagamento non è sfuggito all'attenzione del legislatore fiscale, che ha approfittato della riforma degli aiuti diretti in seno alla PAC per procedere ad un adeguamento dei redditi catastali dei terreni utilizzando al riguardo le risultanze delle singole domande di pagamento: cfr. la legge finanziaria 2007 (l. 27 dicembre 2006, n. 296), il cui comma 339 ha modificato l'art. 2, comma 34, del d.l. n. 262 del 2006, convertito, con modificazioni, nella l. 24 novembre 2006, n. 286, stabilendo che, in sede di prima applicazione di quanto *infra*, la banca dati catastale sia aggiornata sulla scorta dei dati contenuti nelle domande di aiuti comunitari presentate nell'anno 2006, messe a disposizione dell'Agenzia del territorio dall'AGEA. Ai sensi del comma 33 dell'art. 2, d.l. n. 262 del 2006 (convertito, con modificazioni, in l. 24 novembre 2006, n. 286) come modificato, da ultimo, dal d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito, con modificazioni, nella l. 29 novembre 2007, n. 222), a decorrere dal 1° gennaio 2007 le dichiarazioni relative all'uso del suolo sulle singole parcelle catastali rese dagli interessati nell'ambito degli adempimenti dichiarativi presentati agli organismi pagatori riconosciuti previsti dalla normativa comunitaria relativa all'OCM esonerano i predetti soggetti all'adempimento di cui all'art. 30 T.U. sulle imposte sui redditi (d.p.r. n. 917 del 1986), e la richiesta di contributi comunitari risulta altresì sostitutiva della dichiarazione di variazione colturale da rendere al catasto terreni.

(25) In questo senso, anche E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., 93 s.

(26) Sulla natura giuridica del titolo all'aiuto e sulla posizione dell'avente diritto, con riferimento tanto alla fase della fissazione quanto di quella del pagamento, la dottrina tendenzialmente ritiene che la posizione del soggetto interessato vada qualificata in termini di interesse legittimo, con riguardo alla fase antecedente la fissazione del titolo; di diritto soggettivo, relativamente al pagamento a seguito di presentazione della relativa domanda ovvero di semplice aspettativa relativamente ai pagamenti negli anni successivi: per indicazioni sul punto, cfr. L. COSTATO, *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 2004, 53; A. GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., 17 ss., spec. 30 ss.; F. ALBISINNI, *Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione per l'Italia*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 2004, 53 ss.; E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, cit., 105 s.

(27) Se, peraltro, il diritto all'aiuto è stato assegnato dalla riserva nazionale, il mancato utilizzo anche per un solo anno nel primo quinquennio dall'attribuzione comporta la rassegnazione immediata del titolo alla riserva (art. 42, par. 8, comma 2).

ne *mortis causa*, in presenza di una pluralità di successori nell'azienda del *de cuius*. La situazione di comunione *pro indiviso*, peraltro, fa sì che la domanda di pagamento debba comunque essere unica così che, per quel che attiene ai rapporti con gli organismi pagatori, la situazione, in sostanza, non presenta particolarità di rilievo.

Diversamente, invece, potrebbe essere il caso della divisione del o dei diritti tra i comunisti, dal momento che la divisione non implica trasferimento del titolo: ad essa non sembra, conseguentemente, applicabile l'art. 46, reg. n. 1782/03 trattandosi di operazione assimilabile, piuttosto, al concetto – atecnico – di scissione di cui all'art. 33, par. 3, del regolamento.

Riconosciuta la possibilità di trasferire, in via definitiva o anche solo temporanea, i diritti all'aiuto, occorre quanto meno accennare al trattamento fiscale degli atti traslativi di tali particolari beni, dal momento che la astratta possibilità di trasferimento si scontra inevitabilmente con i problemi che il singolo trasferimento comporta in capo ai contraenti.

Orbene, sul punto l'amministrazione fiscale ha già avuto modo di esprimere le proprie valutazioni attraverso due risoluzioni dell'Agenzia delle entrate, la n. 114/E del 17 ottobre 2006 e la n. 179/E del 24 luglio 2007, con le quali, per quanto riguarda le imposte indirette, si è ritenuta applicabile l'imposta di registro in misura proporzionale (28), stante la ritenuta assimilazione dei tali diritti ai diritti di credito; quanto alle imposte sui redditi, l'Agenzia distingue a seconda che il beneficiario (anche quello a titolo «temporaneo») degli aiuti sia assoggettato a tassazione su base catastale oppure in base al reddito di impresa: nel primo caso, l'importo degli aiuti resta assorbito nel reddito agrario, mentre nel secondo concorre alla formazione del reddito imponibile (29).

4. - Il trasferimento dei diritti per atto tra vivi è disciplinato, per la gran parte, dall'art. 46 del regolamento di base e dagli artt. 25 ss. del regolamento applicativo (n. 795/04): in linea di principio, è consentita la trasferibilità *inter vivos* dei diritti all'aiuto, pur se con alcune limitazioni di carattere soggettivo ed oggettivo, con o senza terra, a titolo definitivo o solo temporaneo.

Quanto ai limiti soggettivi, la normativa stabilisce che i cessionari devono essere agricoltori; ai sensi dell'art. 2, per «agricoltore» si intende qualsiasi soggetto la cui azienda si

trovi nel territorio della Comunità e che eserciti attività agricola, tale essendo «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali». Ai sensi dell'art. 12, par. 5, reg. n. 795/04, si prevede che la dimostrazione della sussistenza della qualifica di agricoltore debba aversi quanto meno al momento della presentazione della domanda di diritti all'aiuto, così che non pare possa sostenersi che il cessionario debba essere già «agricoltore», secondo la definizione offerta dal diritto comunitario, al momento del trasferimento del diritto, essendo sufficiente che tale qualifica sia presente al momento della domanda. A tale disposto si è uniformata l'AGEA che, nella propria circolare 30 novembre 2005, ha specificato che l'attività di controllo in ordine alla sussistenza della qualifica di agricoltore debba essere effettuata all'atto dell'utilizzo dei titoli (circolare 30 novembre 2005, pag. 9).

Quanto ai limiti oggettivi, l'art. 46 stabilisce che – salvi i casi di successione *mortis causa* o anticipata (30) – l'agricoltore cessionario dev'essere stabilito nello stesso Stato membro del cedente, e che ogni Stato membro può ulteriormente decidere che il trasferimento o l'utilizzazione dei titoli possa avvenire solamente all'interno della stessa regione (art. 46, par. 1, comma 3, e art. 26, reg. n. 795/04). Lo Stato italiano si è inizialmente avvalso di tale facoltà, stabilendo, all'art. 10, comma 4, d.m. 5 agosto 2004, che i trasferimenti dei titoli *inter vivos* potessero eseguirsi solo all'interno di regioni omogenee. Con il d.m. 22 marzo 2007 (31) si è, tuttavia, disposta l'abrogazione del citato comma 4 dell'art. 10, così cancellando il limite in discorso. Il trasferimento presuppone, inoltre, che il titolo sia stato assegnato definitivamente (così l'art. 12, par. 4, comma 2, reg. 795/04: es. 30.11.05 per i primi titoli attivati).

Ai sensi dell'art. 42, par. 8, reg. n. 1782/03 sono, peraltro, esclusi dal regime di trasferibilità, per un periodo di cinque anni dalla loro attribuzione, i diritti all'aiuto fissati utilizzando la riserva nazionale, fatti salvi solo i casi di successione ereditaria o anticipata, ovvero di fusione e/o scissione (32).

Il trasferimento, secondo il linguaggio del regolamento, può essere definitivo o temporaneo: nel primo caso, esso può avvenire a qualsiasi titolo, con o senza corrispettivo, ed anche per fini di liberalità, e può prescindere dal trasferi-

(28) Pari allo 0,50 per cento dell'imponibile, rappresentato, in caso di cessione definitiva, dall'importo dei diritti attualizzato e, in caso di cessione temporanea, dal valore delle annualità oggetto del trasferimento temporaneo, anch'esso attualizzato.

(29) Analoghe considerazioni sono poi svolte con riguardo alla sorte del corrispettivo incassato dal cedente a seguito del trasferimento: esso rientrerà all'interno del reddito agrario ovvero costituirà sopravvenienza attiva da assoggettare a tassazione nell'esercizio in cui è effettuato il trasferimento a seconda del regime fiscale proprio del cedente medesimo.

(30) Anche in tale ipotesi, però, l'utilizzo del diritto può avvenire solo nello Stato membro in cui sono stati fissati: così l'art. 46, par. 1, comma 2, reg. n. 1782/03.

(31) In *G.U.* n. 91 del 19 aprile 2007.

(32) Quest'ultima, a sua volta, rappresenta una sorta di «cuscinetto», previsto allo scopo di attenuare le possibili disparità di trattamento che il RUP, con le sue rigidità applicative, può comportare in ogni singolo Stato membro. Allo scopo della costituzione della riserva, il regolamento prevede una riduzione percentuale lineare degli importi di riferimento, non superiore al 3 per cento. Gli importi di riferimento rientranti nella riserva vengono, dunque, assegnati secondo le disposizioni dettate dall'art. 42, reg. 1782/03, che disciplina la materia. In verità, la normativa di cui all'art. 42 appare bisognosa di specificazioni, lasciate in prima battuta al regolamento applicativo [ovvero al reg. (CE) della Commissione n. 795/04, modificato dal reg. (CE) della Commissione n. 1974/04] e, successivamente, alla normativa di ogni singolo Stato membro [per l'Italia, cfr. il d.m. 24 marzo 2005, n. D/118, Disposizioni nazionali di attuazione dell'art. 42 del regola-

mento (CE) n. 1782/2003 concernente la gestione della riserva nazionale]. Secondo le previsioni del regolamento 1782/03, infatti, la riserva va utilizzata per attribuire importi di riferimento agli agricoltori che si trovino in una «situazione particolare», espressione, come è agevole arguire, a dir poco generica; la riserva, inoltre, può essere utilizzata dagli Stati membri per attribuire a titolo prioritario importi di riferimento a coloro che hanno iniziato l'attività agricola dopo il 31 dicembre 2002 o anche nell'anno 2002 ma senza ricevere pagamenti diretti in tale anno [se avessero ricevuto pagamenti sarebbero stati ammessi al RUP secondo la lett. a) dell'art. 33], nonché per gli agricoltori in superfici sottoposte a programmi di ristrutturazione o sviluppo connessi con una forma di pubblico intervento per evitare l'abbandono di terreni o per compensare svantaggi specifici. In ogni caso, la riserva deve essere utilizzata «secondo criteri obiettivi e in modo tale da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza» (così l'art. 42, reg. cit., recante la disciplina della riserva nazionale). Com'è stato rilevato, i parametri ricavabili dalla norma sono tre: il rispetto di criteri oggettivi, la garanzia di pari trattamento e la tutela da distorsioni del mercato e della concorrenza: non si dice, tuttavia, se e in che modo detti parametri debbano coordinarsi tra loro, e se vi sia, in particolare, un ordine da seguire nella verifica del rispetto degli stessi (critico sull'efficacia ordinante dei suddetti parametri è F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo*, cit., 132 ss., che valuta l'espressione utilizzata dal legislatore comunitaria come «un tributo *politically correct* ai principi fondanti del diritto comunitario, più che canone ordinatore idoneo a risolvere in senso definito ed univoco i numerosissimi quesiti, che potranno originarsi in riferimento alle singole fattispecie»).

mento di terreni; è infatti possibile cedere il solo diritto all'aiuto e sarà quindi onere del cessionario, al momento della presentazione della domanda di aiuto, abbinare ad essa un numero adeguato di ettari ammissibili. Se, invece, il trasferimento contempla la cessione anche del terreno, quest'ultimo è dato da un numero di ettari corrispondenti di superficie ammissibile da parte del cedente [art. 2, lett. *h*], comma 1, reg. n. 795/04]. Qualora il trasferimento riguardi solo i titoli e non anche il terreno, ciò può avvenire – *ex art.* 46, par. 2, comma 2, reg. n. 1782/03 – solo dopo che il cedente li abbia utilizzati per almeno l'80 per cento e per almeno un anno civile, salvo in presenza di cause forza maggiore o di circostanze eccezionali.

La normativa comunitaria (art. 46, par. 3) consente agli Stati membri di prevedere trattenute variabili in caso di vendita dei diritti, convogliandole alla riserva nazionale: detta opzione è stata utilizzata dall'Italia che, con il d.m. 5 agosto 2004 ha stabilito l'applicazione della trattenuta nella misura massima (art. 10, comma 1, d.m. 5 agosto 2004, il quale disponeva, infatti, che in caso di vendita del titolo all'aiuto si applicassero le trattenute nelle percentuali massime previste dall'art. 9, reg. n. 795/04); nessuna trattenuta era prevista, invece, in caso di trasferimento per successione effettiva o anticipata o ad agricoltore che iniziasse l'attività. Tale previsione normativa è, infine, venuta meno per effetto del già citato d.m. 22 marzo 2007 che ha, tra l'altro, abrogato il comma 1 dell'art. 10, d.m. 5 agosto 2004, cit.

In caso di trasferimento temporaneo la normativa richiede, invece, che ad esso si accompagni il trasferimento di un numero equivalente di ettari ammissibili (art. 46, par. 2, comma 1). In caso di affitto, in particolare, i diritti all'aiuto e gli ettari ammissibili sono affittati per la stessa durata [così l'art. 2, lett. *h*], comma 2, reg. n. 795/04].

Qualora il trasferimento venga eseguito in violazione delle disposizioni ora ricordate, l'atto sarà sicuramente privo di effetti per l'AGEA e il cessionario non potrà pretendere di utilizzare i diritti così acquisiti per ottenere il pagamento degli aiuti. Quanto ai rapporti interni l'avvenuta conclusione di un atto di trasferimento nonostante la contraria previsione comunitaria configura una ipotesi di impossibilità giuridica a che l'atto possa raggiungere il suo scopo, ovvero che il titolo possa trasferirsi in capo ad un soggetto diverso dal cedente, così che non sembra eccessivo ipotizzare la nullità dell'atto di trasferimento se e in quanto eseguito in contrasto con le prescrizioni comunitarie. (si pensi, a mo' di esempi, alla cessione di titoli ottenuti per assegnazione dalla riserva nazionale prima del decorso del termine quinquennale di cui all'art. 42, par. 8, reg. n. 1782/03, o ad un agricoltore stabilito in altro Stato membro).

**5.** - Il trasferimento può avvenire in qualsiasi momento dell'anno, fatta salva la possibilità, attribuita agli Stati membri, di introdurre dei limiti temporali con riferimento alla scadenza della presentazione delle domande di pagamento, decorsi i quali il trasferimento potrà essere fatto valere solamente dall'annata successiva. In Italia detto limite è individuato – in linea di principio, e salvo eccezioni – nel 15° giorno lavorativo antecedente la scadenza del termine di presentazione, anche tardiva *ex art.* 21, reg. n. 796/04, delle domande di pagamento, data entro la quale deve essersi verificata l'accettazione della domanda di trasferimento, ovvero l'inserimento di quest'ultima nel SIAN senza che quest'ultimo rilevi anomalie [v. circolare AGEA 6 aprile

2007, n. ACIU.2007.236 (33)]. Il cedente deve notificare del trasferimento le autorità competenti dello Stato membro (art. 25, par. 1, reg. n. 795/04). Lo Stato italiano ha, al riguardo, con l'art. 3, comma 1, d.l. 9 settembre 2005, n. 182, convertito in l. 11 novembre 2005, n. 231, demandato all'AGEA l'istituzione del registro nazionale titoli in cui iscrivere, per ogni agricoltore intestatario i titoli «identificati univocamente e distinti per tipologia e valore» e in cui iscrivere tutti gli eventuali atti di trasferimento; il registro titoli costituisce attuazione anche di quanto disposto dall'art. 21 del reg. n. 1782/03, secondo cui dev'essere istituito un sistema di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto per consentire l'accertamento degli stessi e le verifiche incrociate con le domande di pagamento e con il sistema di identificazione delle parcelle agricole.

L'AGEA ha dato corso a quanto stabilito nel citato d.m. istituendo il registro presso il SIAN (sistema informativo agricolo nazionale), definendo con propria circolare del 30 novembre 2005 (ACIU.2005.736) le modalità per il suo funzionamento.

I riferimenti normativi a supporto dell'istituzione del registro – ed espressamente richiamati nella disposizione istitutiva – sono da ravvisarsi negli artt. 21, reg. n. 1782/03, e 7, reg. n. 796/04; i dati relativi ai titoli rientrano, inoltre, tra le informazioni da inserire nel fascicolo aziendale di cui all'art. 9, d.p.r. n. 503 del 1999, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 13, d.lgs. n. 99 del 2004, secondo cui «il fascicolo aziendale elettronico (...) unico per azienda, è integrato con i dati di cui all'art. 18, par. 1, lett. c), e all'art. 21 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003».

Le richiamate disposizioni comunitarie, prevedono l'una la costituzione di un sistema di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto «in modo da consentire l'accertamento dei diritti nonché verifiche incrociate con le domande di aiuto e con il sistema di identificazione delle parcelle agricole» (art. 21, reg. n. 1782/03, facente parte del cap. 4 del Titolo II, dedicato al sistema integrato di gestione e di controllo), e l'altra costituente la normativa di attuazione (art. 7, reg. n. 796/04).

Su tali basi, sembra potersi escludere, in capo al registro nazionale titoli, una rilevanza ulteriore rispetto a quella sua propria, ossia di consentire all'AGEA e agli organismi pagatori l'accertamento del numero e del valore dei titoli nella disponibilità di ciascun beneficiario, oltre a rendere possibili i controlli incrociati di cui si occupa la norma comunitaria sopra riportata. Lo stesso art. 3, d.l. n. 182 del 2005, tratta il registro come uno strumento necessario e sufficiente per rendere la disponibilità dei titoli opponibile all'AGEA e, dunque, per poter farli valere nei confronti del o dei soggetti deputati al pagamento degli aiuti; nello stesso tempo, solo le risultanze del registro hanno efficacia nei confronti di AGEA per l'espletamento dei compiti suoi propri (ad es., esecuzione dei controlli, calcolo del valore dei diritti, ecc.).

In altri termini, sembra doversi escludere ogni valenza ulteriore del registro, e segnatamente attribuire allo stesso un'efficacia analoga a quella propria dei registri immobiliari o del registro delle imprese. In assenza di specifiche indicazioni legislative, non pare quindi possibile attribuire al registro *de quo* effetti sostanziali analoghi a quelli previsti dall'art. 2644 c.c. per la trascrizione di determinati atti concernenti diritti immobiliari per risolvere il conflitto tra due o

(33) La circolare distingue tra la data di accettazione della domanda di trasferimento, la quale avviene, come riferito nel testo, nel momento in cui la domanda viene inserita senza anomalie nel SIAN, e quello – successivo

– della validazione del trasferimento ad opera dell'organismo di coordinamento, la quale avviene nei quindici giorni dall'accettazione; il silenzio nel predetto termine implica validazione del trasferimento.

più aventi causa dal medesimo soggetto, od anche attribuire alle iscrizioni nel medesimo efficacia dichiarativa, alla pari delle iscrizioni nel registro delle imprese *ex art.* 2193 c.c. Senza considerare che, a ben vedere, è da escludere la stessa natura pubblica del registro in esame: esso, infatti, non è accessibile da chiunque, ma solo dai soggetti interessati, così che viene ad escludersi in radice qualsivoglia ulteriore effetto di natura sostanziale connesso o conseguente alle iscrizioni operate sul registro in oggetto.

L'unica efficacia attribuibile alle iscrizioni nel registro – oltre alla già rilevata opponibilità, in senso bidirezionale, ad AGEA – è, quindi, quella di pubblicità notizia, costituente elemento indiziario per ritenere l'avvenuta conoscenza di una informazione riportata nel registro, ogni qualvolta venga in rilievo la buona o mala fede in un trasferimento del diritto in via definitiva o temporanea.

6. - Il d.m. 5 agosto 2004 ha introdotto dei requisiti di forma relativamente agli atti di trasferimento dei diritti: l'art. 10 del citato d.m., nella sua originaria formulazione, richiedeva che il trasferimento di diritti, con o senza terra, dovesse avvenire mediante atto con sottoscrizione autenticata ovvero con accordo in deroga concluso *ex art.* 45, legge n. 203 del 1982 (34), e richiedeva, inoltre, che l'atto di cessione dovesse essere comunicato agli organismi pagatori entro dieci giorni (35) dalla sottoscrizione «a pena di nullità»; in realtà, il riferimento alla nullità del trasferimento appariva del tutto fuori luogo, trattandosi di materia sottratta ad una fonte secondaria quale un decreto ministeriale, ed è stato presto corretto dal successivo d.m. 3 novembre 2004 con cui si è novellato il testo dell'art. 10, comma 2, prevedendosi che la comunicazione del trasferimento debba effettuarsi a pena di inopponibilità del medesimo. Inoltre, lo stesso termine di dieci giorni deve considerarsi quale termine non perentorio, il cui mancato rispetto determina solo la persistenza della non opponibilità del trasferimento (36).

Le rigidità in tema di forma sono state successivamente attenuate in conseguenza di una modifica del decreto (37), così che ora si richiede che il trasferimento dei diritti debba avvenire per iscritto (non richiedendosi più l'autenticazione delle sottoscrizioni) inclusi gli accordi in deroga.

Il d.m. stabilisce, altresì, che entro i successivi 30 giorni dalla comunicazione del trasferimento AGEA debba provvedere alla convalida di quest'ultimo: la convalida, visto quanto disposto dall'art. 25, par. 3, reg. n. 795/04, secondo cui le autorità competenti possono opporsi ad un trasferimento soltanto se non è conforme a quanto disposto dai regg. 1782/03 e 795/04, rappresenta sostanzialmente un accertamento della conformità del trasferimento alla normativa comunitaria, e potrà essere rifiutata solo se e in quanto il trasferimento risulti effettuato al di fuori dei limiti oggettivi e soggettivi previsti dall'ordinamento comunitario.

Pertanto, in caso di convalida erronea, ovvero eseguita pur in assenza dei presupposti di legge, sembra difficile ipotizzare un suo effetto sanante, potendo dunque in un momento successivo accertarsi l'inefficacia del trasferimento per la presenza di cause ostative dello stesso.

Come già rilevato con riferimento all'onere di comunicazione ad AGEA dell'avvenuto trasferimento del diritto, deve ritenersi che anche le prescrizioni in materia di forma dell'atto con cui si pone in essere il trasferimento siano richieste dalla normativa italiana esclusivamente per consentirne la opponibilità agli organismi pagatori e all'AGEA, onde avere una idonea documentazione di supporto per procedere alla iscrizione del trasferimento nel registro e dunque, in sostanza, a fini eminentemente probatori circa l'individuazione dei titoli oggetto di trasferimento, della loro natura e del loro valore.

Deve conseguentemente escludersi che il requisito della forma scritta sia imposto a fini di validità del trasferimento che, in conformità ai principi, avendo ad oggetto un bene mobile, potrà essere operato con il semplice consenso delle parti comunque manifestato, fermo restando che in assenza di trasposizione del detto consenso in un atto scritto ed in assenza di comunicazione ad AGEA tale trasferimento avrà effetti solo tra le parti.

All'atto pratico, trasferimenti verbali potranno aversi in caso di cessione dei titoli in via definitiva e senza terreno, dal momento che, in caso di trasferimento temporanei, si richiede l'affitto anche di una superficie corrispondente: com'è noto, gli affitti rustici sono oggi conclusi in via pressoché esclusiva con lo strumento dell'accordo in deroga il quale, a sua volta, è – salvo rarissime eccezioni – concluso per iscritto per evidenti motivi di prova circa l'ampiezza della deroga e l'avvenuta assistenza delle organizzazioni professionali. Nel caso, invece, di trasferimenti definitivi unitamente al terreno, è la legge ad imporre la forma scritta *ad substantiam* per la cessione dell'immobile cui accede, quale corollario, la cessione anche dei diritti abbinati a quello.

7. - A differenza di quanto disposto in materia di successione effettiva o anticipata – su cui si dirà *infra* – il reg. n. 1782/03 prevede che il trasferimento *inter vivos* dei diritti possa avvenire con o senza terreno, se definitivo, o solo con il terreno, se temporaneo.

Mancano, dunque, riferimenti all'azienda i quali, di contro, risultano presenti nelle diverse fattispecie di cui alla lett. c) del par. 1 dell'art. 33.

Il che significa che il titolo può circolare indipendentemente dalla circolazione dell'azienda del cedente: l'agricoltore può, in sostanza, decidere di trasferire il titolo unitamente alla propria azienda, ma può anche decidere di trasferire solo il titolo. Peraltro, la stessa definizione di attività agricola offerta dal reg. n. 1782/03 prescinde dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, potendo essa consistere anche solo nel mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali [cfr. l'art. 2, lett. c), reg. n. 1782/03].

Ciò premesso, appare non del tutto in sintonia con la configurazione del diritto all'aiuto quanto disposto in tema di compendio unico, dal comma 7 dell'art. 7, d.lgs. n. 99 del 2004. Tale articolo, com'è noto, disciplina l'istituto del compendio unico, definito come un'estensione di terreno [non

(34) Sugli accordi in deroga, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, Padova, 2002.

(35) L'art. 25, par. 2, reg. n. 795/04, stabilisce, infatti, che «il cedente informa del trasferimento le autorità competenti dello Stato membro entro i termini da esse stabiliti».

(36) L'art. 25, par. 3, reg. (CE) n. 795/04, prevede che gli Stati membri possano richiedere che il cedente comunichi il trasferimento alle autorità competenti entro i termini fissati dallo stesso Stato membro, stabilendo che

il trasferimento diventi effettivo sei settimane dopo la data della comunicazione, a meno che le autorità competenti non si oppongano al trasferimento (solo in caso di non conformità del trasferimento alle disposizioni dei regg. n. 1782/03 e 795/04) e ne diano comunicazione al cedente entro lo stesso termine. L'art. 10, d.m. 5 agosto 2004, individua l'autorità competente nell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) stabilendo che questa debba convalidare il trasferimento entro 30 giorni dalla ricezione della comunicazione del trasferimento.

(37) Con l'art. 1 del d.m. 2 maggio 2006, in *G.U.* 14 luglio 2006, n. 162.

dunque un'azienda, pur se possono esservi ricomprese anche le pertinenze (38)] necessaria al raggiungimento di un livello minimo di redditività [non è peraltro chiaro se ai fini della individuazione delle dimensioni del compendio si debba ricercare solo un'estensione minima o se vi sia anche un'estensione massima da rispettare (39)], stabilendo, tra l'altro, che i beni costituiti in compendio unico sono indivisibili per dieci anni decorrenti dalla costituzione (40), con conseguente nullità degli atti tra vivi e delle disposizioni testamentarie che hanno per effetto il suo frazionamento (41).

Orbene, il ricordato comma 7 dell'articolo in esame si occupa dell'eventualità che sorgano controversie tra i coeredi a seguito della morte del proprietario del compendio unico, dal momento che, per tale ipotesi, la norma prevede che questo venga attribuito solo ad uno dei coeredi, il quale dovrà liquidare in denaro gli altri. Tuttavia, le controversie cui si riferisce il citato comma 7 attengono non solo al valore da assegnare al compendio, ma anche ai «diritti agli aiuti comunitari e nazionali», prevedendo che in tali casi è attivabile la procedura arbitrale di cui al d.m. 1° luglio 2002, n. 743. Per quanto sopra rilevato va chiarito che i diritti agli aiuti comunitari non fanno parte del compendio, il quale, come rilevato, comprende esclusivamente il terreno e le relative pertinenze, nel cui novero non è possibile inserire i diritti disciplinati dal reg. (CE) n. 1782/03, non trattandosi di beni pertinenti al terreno (42). Vero è che, come meglio si vedrà *infra*, in caso di successione *mortis causa*, detti diritti si trasmettono a quello o a quelli tra i coeredi che subentrano nell'azienda del dante causa, così che, in linea di principio, il coerede che subentra nella proprietà del compendio unico beneficerà anche, in via successoria, dei diritti del proprio dante causa; si tratta, in ogni caso, di un trasferimento che è disciplinato da regole sue proprie, non essendo incluso nel trasferimento della proprietà del compendio unico.

**8.** - In tema di trasferibilità dei diritti *inter vivos*, sembra opportuno ricordare anche fattispecie che, pur non essendo immediatamente traslative del titolo, possono comunque comportare un effetto traslativo: il riferimento è alla costituzione in pegno dei diritti, all'assoggettamento a sequestro conservativo o a procedura esecutiva. Vincoli, tutti, preordinati ad un successivo, ancorché eventuale, trasferimento.

Orbene, sul punto è intervenuto l'art. 3, comma 5-*duodecies*, d.l. 9 settembre 2005, n. 182 (convertito in legge n. 231 del 2005: di tale provvedimento già si è detto al proposito del registro titoli): tale disposizione sostituisce il comma 2 dell'art. 2, d.p.r. 24 dicembre 1974, n. 727, stabilendo, tra l'altro, l'impignorabilità e l'insequestrabilità delle somme

dovute in forza dell'ordinamento comunitario la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori riconosciuti gli aiuti comunitari, salvo che per il recupero, da parte degli organismi pagatori, di pagamenti indebiti. Va, peraltro, rilevato che la insequestrabilità e l'impignorabilità è testualmente riferita alle somme erogate e non ai titoli, così che non sembra che la previsione legislativa sopra ricordata possa considerarsi d'ostacolo al sequestro conservativo o al pignoramento dei titoli, fermo restando che fino al completamento della procedura esecutiva, e quindi fino all'aggiudicazione o all'assegnazione dei titoli stessi le somme conseguenti alle domande di pagamento non sono comunque suscettibili di apprensione da parte del creditore pignorante. Completa, infine, il quadro relativo alla disciplina dei crediti relativi agli aiuti il comma 3 dell'art. 2, d.p.r. n. 727 del 1974, il quale dispone la incedibilità per atto tra vivi dei crediti alle provvidenze finanziarie in discorso: incedibilità che conferma ulteriormente la diversità esistente tra il piano del diritto (trasferibile *ex art.* 46, reg. n. 1782/03) e quello del credito, dichiarato, invece, incedibile dalla legislazione nazionale.

Quanto al pegno, l'art. 18, d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102 [come modificato dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 2 (43)] prevede espressamente la sua costituibilità con riferimento [tra l'altro (44)] ai diritti in esame (che siano iscritti nel registro nazionale) ma con riferimento alle sole obbligazioni contratte nell'esercizio dell'impresa agricola. Inoltre, in deroga ai principi che reggono tale istituto, e segnatamente al disposto dell'art. 2786 c.c., la disposizione in esame stabilisce che il pegno non comporta lo spossamento del debitore, stante la previsione che il debitore possa continuare ad utilizzare i diritti all'aiuto (45).

Al riguardo, è possibile svolgere qualche considerazione: in primo luogo, occorre chiedersi quale sia il significato della norma. In particolare, è necessario preliminarmente chiarire se la disposizione appena ricordata abbia lo scopo di consentire un qualcosa che sarebbe stato, in sua assenza, impossibile, ovvero se abbia la funzione di introdurre profili di specialità all'applicazione di un istituto già di per sé applicabile.

Il quesito sorge perché il pegno, per previsione generale di cui all'art. 2784 c.c., è costituibile su qualsiasi bene mobile; poiché non pare dubitabile che il diritto all'aiuto sia un bene, in senso tecnico-giuridico, attesa la sua circolabilità, parrebbe doversi concludere che, indipendentemente dalla previsione dell'art. 18, d.lgs. n. 102 del 2004, era comunque possibile costituire in pegno i titoli (46). Deve quindi ritenersi che la *ratio* della disposizione sia piuttosto quella di offrire una disciplina *ad hoc* per il caso in cui il

(38) La rubrica dell'art. 7, d.lgs. n. 99 del 2004, si riferisce alla «conservazione dell'integrità fondiaria», anche se la rubrica dell'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 228 del 2001, contenuta all'interno dell'art. 7, fa riferimento alla «conservazione dell'integrità aziendale».

(39) Un limite dimensionale massimo sarebbe in ogni caso da ravvisare se il titolare si è impegnato a coltivarlo direttamente: si tratta del necessario rispetto del limite del terzo (o della prevalenza, a seconda della definizione di coltivatore diretto che si assuma rilevante). Sul punto cfr. P. CABIDDU, *Il compendio unico di cui all'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 modificato dal d.lgs. n. 101 del 2005*, in *Studi e materiali*, 2, 2006, 1310 ss., spec. 1312 s., la quale rileva che le Regioni Piemonte e Veneto, nella propria normativa volta a integrare la disposizione in oggetto, hanno ritenuto di dover individuare anche un limite massimo all'estensione del c.u.

(40) Il che non significa che il c.u. non possa essere alienato nei dieci anni dalla sua costituzione; vi sarà solo la decadenza del cedente dai benefici fiscali conseguenti al mancato adempimento dell'impegno di coltivazione o conduzione decennale.

(41) Altro problema è se il vincolo di invisibilità operi *ipso jure* o solo se adeguatamente trascritto nei registri immobiliari: sul punto, cfr. P. CABIDDU, *op. cit.*, 1325.

(42) Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento al maso chiuso, di cui alla legge provinciale di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, essendo questo costituito dal terreno, dalle relative pertinenze, dalle scorte vive e morte nonché, *ex art.* 12, legge prov. cit., dei diritti e dei fattori di produzione connessi alla conduzione del maso, tra cui gli usi civici: la formulazione della norma sembra, infatti, pensata con riguardo a vincoli o rapporti di carattere sostanzialmente reale con gli immobili facenti parte del maso.

(43) La versione originaria dell'art. 18, d.lgs. n. 102 del 2004, aveva a riferimento solo le quote di produzione ed i diritti di reimpianto; il d.l. n. 2 del 2006 vi ha inserito i diritti all'aiuto di cui al reg. (CE) n. 1782/03.

(44) La norma concerne, infatti, anche le quote di produzione ed i diritti di reimpianto.

(45) Cfr. G. CIAN, *Sulla pignorabilità e sulla Costituibilità in pegno degli aiuti comunitari*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune, allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del convegno di Ferrara 19-20 novembre 2004, Milano, 2005, 355 ss.

(46) Diversamente sembra orientato G. CIAN, *op. cit.*, 356 s., secondo cui dall'art. 18, d.lgs. n. 102 del 2004 dovrebbe argomentarsi la non costituibilità in pegno dei titoli se non nei casi ivi stabiliti.



pegno abbia ad oggetto i particolari beni contemplati dalla norma in esame, ovvero le quote produttive, i diritti di reimpianto e, appunto, i diritti all'aiuto; anche in caso di risposta affermativa, resta poi aperta l'ulteriore questione relativa al carattere esclusivo ovvero alternativo del pegno in esame rispetto a quello retto dalle norme del codice civile. In altri termini, occorre chiedersi se il pegno *ex art.* 18, d.lgs. n. 102 del 2004 sia l'unica forma di pegno sui titoli PAC, ovvero sia una ulteriore fattispecie disciplinare di pegno su tali beni. In assenza di indicazioni ancorché implicite, sarei propenso a ritenere che la disciplina di cui all'art. 18 si aggiunga alla disciplina di diritto comune, caratterizzando il pegno per due elementi peculiari: il primo, rappresentato dal riferimento ai debiti garantibili, individuati nelle obbligazioni contratte nell'esercizio dell'impresa agricola; il secondo, relativo alla previsione del mancato spossessamento del bene costituito in pegno.

A sua volta, il riferimento alle obbligazioni garantibili dal pegno in oggetto, appare di per sé equivoco, posto che non si chiarisce se quelle derivanti dall'esercizio dell'impresa agricola siano da considerare le uniche obbligazioni garantibili, ovvero se sia ammissibile il pegno di cui all'art. 18 anche con riguardo ad obbligazioni aventi una fonte diversa dall'impresa agricola. Anche a voler considerare stringente tale previsione, e ritenere dunque che il pegno *de quo* sia possibile solo a garanzia di quelle obbligazioni, rimane aperto il quesito precedentemente sollevato concernente il se per obbligazioni distinte da quelle (e, dunque, non afferenti all'impresa agricola del costituente) sia comunque possibile ricorrere al pegno di diritto comune, da considerare quale strumento ulteriore a disposizione dell'agricoltore.

Quanto al mancato spossessamento, la disposizione è assai chiara, laddove specifica che «in deroga a quanto previsto dall'articolo 2786 del codice civile, gli imprenditori agricoli continuano ad utilizzare» i beni costituiti in pegno.

La previsione costituisce certamente una disposizione di favore per l'agricoltore costituente del pegno, potendo questi, nonostante il pegno, continuare ad utilizzare i titoli – *id est*, a presentare le domande di pagamento e a ricevere i relativi importi – pur se su di essi sussiste il pegno in favore di un creditore. Il tutto, evidentemente, fintanto che il creditore non si attivi, ricorrendone i presupposti, per la soddisfazione del proprio credito utilizzando i titoli in pegno. Emerge, dunque, anche in relazione a tale previsione, la separazione tra il titolo ed il credito che sorge a seguito della presentazione della domanda di pagamento: il debitore, nonostante la costituzione del pegno sul titolo, può continuare ad incassare le somme che gli derivano dalla titolarità del diritto all'aiuto.

Se si ammette, peraltro, che sia possibile anche costituire i titoli in pegno secondo le disposizioni codicistiche, tale garanzia verrà disciplinata esclusivamente dal codice, non venendo in considerazione, quindi, quanto disposto dall'art. 18, d.lgs. n. 102 del 2004.

Occorre, tuttavia, porre in evidenza che, sebbene appaia possibile il ricorso al pegno che abbiamo definito di diritto comune, la disposizione di cui all'art. 18 produce l'effetto di rendere concretamente possibile la costituzione in pegno dei titoli all'aiuto: a ben vedere, infatti, se vi fosse lo spossessamento, i titoli confluirebbero nella disponibilità del creditore pignoratorio il quale, però, per evitare la rias-

segnazione dei titoli alla riserva nazionale per mancato utilizzo triennale, dovrebbe presentare egli stesso domanda di pagamento; per presentare la domanda dovrebbe però abbinarvi una superficie ammissibile e, soprattutto, dovrebbe essere egli stesso agricoltore. Se anche un pegno di diritto comune può ritenersi astrattamente costituibile, di fatto ciò potrà accadere solo nei rari casi in cui creditore sia in primo luogo un agricoltore che abbia la possibilità di trarre utilità economiche dal titolo stesso, utilizzandolo per presentare domande di pagamento; in tutti gli altri casi – sicuramente la maggior parte – la disposizione dell'art. 18 rende possibile il ricorso allo strumento della garanzia reale per far fronte a debiti che trovano la propria fonte nell'attività imprenditoriale garantendo al costituente di poter continuare a fare affidamento sul titolo, pur se attribuito in garanzia al proprio creditore. Il mancato spossessamento è quindi una misura sostanzialmente necessitata a differenza di quanto già analogamente stabilito per i prosciutti a denominazione di origine dalla l. 24 luglio 1985, n. 401 (47) e per i prodotti lattiero-caseari a denominazione di origine a lunga stagionatura dall'art. 7, l. 27 marzo 2001, n. 122 (48).

La disposizione speciale non chiarisce, inoltre, cosa accada qualora il pegno sia costituito su titoli non in proprietà ma goduti in affitto dal costituente: l'ipotesi sembra da ritenersi astrattamente ammissibile, dal momento che i titoli possono essere attribuiti in godimento ad un agricoltore unitamente ad un terreno ricevuto in affitto; essa, tuttavia, pone problemi di non poco conto, in considerazione della previsione di iscrizione del pegno nel registro nazionale titoli. Così che, in ipotesi di obbligazioni destinate a scadere in epoca successiva alla cessazione del rapporto di affitto, può manifestarsi il conflitto tra il creditore pignoratorio ed il proprietario dei titoli, concessi liberi da pesi in affitto e ricevuti, alla scadenza del rapporto di affitto, gravati da un vincolo di natura reale e, oltre tutto, iscritto nel registro titoli.

Al di là dei problemi tecnico-giuridici concernenti le fattispecie in esame, va, peraltro, rilevato che siffatto pegno non sembra realisticamente in grado di venire incontro alle esigenze di chi debba finanziare un imprenditore agricolo, sol che si pensi alla natura temporanea del regime di pagamento unico, posto che l'attuale disciplina lo prevede solo fino al 2012, alla possibilità che detto regime possa subire modificazioni anche sostanziali o addirittura essere eliminato anche prima della prevista data di scadenza secondo quanto previsto dall'art. 30, reg. n. 1782/03 e, comunque, alle possibili modifiche del valore del titolo nel corso del periodo di vigenza (si pensi, ad es., alla operatività della modulazione, alle conseguenze derivanti dall'allargamento dell'Unione europea, ecc.). Appare, dunque, difficile che possa esservi erogazione di finanza in favore di agricoltore in possesso di titoli PAC a fronte della loro costituzione in pegno a garanzia dell'adempimento dell'obbligazione restitutoria.

**9.** - Come già rilevato, il regolamento comunitario recante la nuova disciplina degli aiuti diretti prevede, al suo art. 33, par. 1, tre distinte fattispecie che danno diritto a poter beneficiare dei nuovi aiuti disaccoppiati: accanto a quelle relative all'aver fruito di almeno uno dei regimi di sostegno indicati nell'allegato VI al regolamento nel periodo di riferimento (anni dal 2000 al 2002) e alla acquisizione

(47) Recante norme sulla costituzione di pegno sui prosciutti a denominazione di origine tutelata.

(48) Disposizioni modificative e integrative della normativa che disciplina il settore agricolo e forestale, il cui art. 7, in tema di costituzione in pegno, rinvia

alla legge n. 401 del 1985. Si osservi, peraltro, che l'art. 7, legge cit., espressamente prevede che su tali prodotti il pegno può essere costituito anche con le modalità di cui all'art. 2786 c.c.: si chiarisce, cioè, la non esclusività delle modalità di costituzione senza spossessamento *ex lege* n. 401 del 1985.

di un diritto all'aiuto per trasferimento *inter vivos* o dalla riserva nazionale, la norma prevede, quale terza ipotesi, quella dell'acquisto del diritto come conseguenza del subentro nell'azienda (o in parte di essa) per successione effettiva o anticipata da un agricoltore che aveva maturato il diritto al pagamento (49). La successione «effettiva» altro non è che la successione *mortis causa* dei diritti, in conseguenza del decesso del loro assegnatario. La successione anticipata viene trattata unitamente a quella effettiva ma, a ben vedere, va annoverata nell'ambito dei trasferimenti *inter vivos*: la peculiarità di siffatto trasferimento è data dal fatto che con tale espressione si intende generalmente fare riferimento ad un trasferimento eseguito in favore di un successibile del disponente.

La successione *mortis causa* nei titoli non ha, in realtà, una disciplina *ad hoc*: il subentro avverrà in base alle norme di diritto comune che reggono la successione nell'azienda del *de cuius* nel caso concreto. E così, esemplificativamente, i titoli potranno essere devoluti per legge o per testamento, a seconda del meccanismo devolutivo dell'azienda del *de cuius*. Con riferimento alla successione *mortis causa*, infatti, la normativa comunitaria sembra estremamente chiara nello stabilire che la successione nella titolarità del titolo segue la successione nell'azienda agricola del *de cuius* escludendo, conseguentemente, che in via successoria possa esservi la trasmissione del solo titolo.

Ed invero, l'art. 33, par. 1, lett. b), individua i possibili beneficiari del regime di pagamento unico chi abbia ricevuto in tutto o in parte l'azienda del *de cuius* per successione effettiva o anticipata; a sua volta, l'art. 13, par. 1, comma 2, reg. n. 795/04, stabilisce che il numero e il valore dei diritti in favore del successore «sono calcolati in base all'importo di riferimento e al numero di ettari corrispondente alle unità di produzione ereditate»: tali riferimenti impediscono di ipotizzare un trasferimento dei titoli, per via successoria effettiva o anticipata, sganciati dalla successione nell'azienda. A differenza dei trasferimenti per atto tra vivi, in caso di successione effettiva o anticipata il titolo, dunque, necessariamente segue l'azienda e andrà quindi assegnato all'erede o al legatario che risulterà destinatario del compendio aziendale.

In argomento, merita di essere ricordato quanto disposto dal comma 8 dell'art. 7, d.lgs. n. 99 del 2004: in base alla disciplina in tema di compendio unico – per la cui definizione, v. *supra* – nel caso di decesso del proprietario durante il periodo di indivisibilità decennale del compendio quest'ultimo può essere assegnato solo ad uno dei coeredi previa sua richiesta in tal senso (50), attribuendosi un credito di valuta in favore degli altri coeredi per la parte non soddisfatta, da pagarsi entro due anni dall'apertura della successione con un tasso di interesse agevolato (51). Nel caso in cui nessuno dei coeredi faccia richiesta di subentro nel compendio unico «sono revocati i diritti agli aiuti comunitari e nazionali, ivi comprese l'attribuzione di quote produttive, assegnati all'imprenditore defunto per i terreni

oggetto della successione», rinviandosi ad un successivo decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali (52) per la determinazione delle modalità per la revoca e la riattribuzione dei diritti e delle quote (art. 7, comma 8, d.lgs. n. 99 del 2004). La disposizione ha l'evidente funzione di deterrente, per evitare una situazione di *impasse* sulla sorte del compendio quale bene indivisibile ma destinato a finire in comproprietà ad una pluralità di soggetti e, dunque, verosimilmente destinato ad una successiva divisione non appena scaduto il periodo di indivisibilità *ex lege*.

In questa sede, peraltro, interessa rilevare che, al di là dell'espressa previsione legislativa della revoca dei diritti comunitari (53) di cui al comma 8, si sarebbe comunque ottenuto il medesimo effetto in base alla disciplina comunitaria che, come si è visto, consente un trasferimento *mortis causa* dei diritti solo unitamente al trasferimento dell'azienda in capo all'erede. Dall'altro lato, la previsione della revoca dei diritti comunitari (54) quale automatica conseguenza della mancata richiesta di attribuzione preferenziale del compendio può anche porsi in contrasto con il diritto comunitario – dovendo conseguentemente essere disapplicata – tutte le volte in cui sia si mancata detta richiesta, ma uno o più coeredi siano comunque subentrati nella gestione dell'azienda del *de cuius*, posto che la successione nell'azienda non implica necessariamente una successione nella proprietà dei beni aziendali.

È, peraltro, possibile ipotizzare anche una situazione di comunione ereditaria avente ad oggetto i titoli PAC facenti capo al *de cuius*, e ciò si verificherà ogni qualvolta più coeredi siano beneficiari dell'azienda agricola del *de cuius*, con tutti i conseguenti problemi gestionali che una comunione *pro indiviso* può comportare. L'art. 33, lett. b), individua nel ricevimento dell'azienda il presupposto per la successione effettiva o anticipata: non si specifica, peraltro, a che titolo il beneficiario debba ricevere l'azienda dal *de cuius*, ovvero se tale trasferimento debba essere a titolo di proprietà o anche solo a titolo di affitto. La genericità della disposizione sul punto, unitamente al silenzio al riguardo da parte del regolamento applicativo, inducono a preferire l'interpretazione più lata, ritenendo possibile un trasferimento in via successoria dei titoli anche solo temporaneo, in conseguenza di una devoluzione parimenti temporanea dell'azienda. Se tale interpretazione è corretta, occorre, dunque, ricordare il disposto dell'art. 49, comma 1, legge n. 203 del 1982, il quale attribuisce il diritto alla costituzione di un rapporto di affitto da parte dell'erede (o degli eredi) del proprietario di fondi rustici (55) che risulti avere esercitato, e continui ad esercitare su detti fondi attività agricola quale imprenditore agricolo a titolo principale [ora imprenditore agricolo professionale (56)] o di coltivatore diretto; in presenza di tali presupposti, l'erede o i coeredi preferiti «hanno diritto a continuare nella conduzione o coltivazione dei fondi stessi anche per le porzioni ricomprese nelle quote degli altri coeredi e sono considerati affittuari di esse». Il rapporto di affitto che forzatamente viene ad instaurarsi tra il coerede pre-

(49) Così l'art. 33, par. 1, lett. b), reg. (CE) n. 1782/03.

(50) Non si prevede il caso che più coeredi chiedano l'assegnazione del compendio: tuttavia, stante la natura antifrazionamento dell'istituto, non sembra sia incompatibile con la *ratio* dello stesso l'attribuzione congiunta a più coeredi, ferma restando la indivisibilità decennale. È stata, invece, disciplinata l'ipotesi opposta, in cui nessuno dei coeredi chieda l'assegnazione: per tale ipotesi è disposta la revoca dei diritti agli aiuti CE e nazionali (ivi comprese le quote produttive) assegnate al defunto per i terreni oggetto di successione.

(51) Pari alla misura degli interessi legali meno l'uno per cento.

(52) D'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

(53) Problemi non si pongono, invece, con riferimento alla eventuale

revoca di diritti nazionali, salvo il problema della loro concreta individuazione.

(54) Non sembra, peraltro, dubitabile che la previsione del comma 8 dell'art. 7, d.lgs. n. 99 del 2004, faccia riferimento ai diritti *ex reg.* (CE) n. 1782/03, non solo perché la norma interna è successiva alla disciplina comunitaria, ma anche per la terminologia utilizzata, quale «diritti agli aiuti» o la previsione di una loro «riattribuzione» successivamente alla revoca, che rinvia al meccanismo di rassegnazione dei diritti alla riserva nazionale.

(55) Condotti o coltivati direttamente dal *de cuius* o dai suoi familiari.

(56) Ai sensi dell'art. 1, comma, d.lgs. n. 99 del 2004, secondo cui qualunque riferimento della legislazione vigente all'imprenditore agricolo a titolo principale si intende effettuato riferito alla definizione di imprenditore agricolo professionale.



ferito – in quanto coltivatore diretto o I.A.P. – e gli altri concerne, peraltro, non solo il fondo rustico, ma anche le scorte, le pertinenze e gli annessi rustici (57): è, dunque, possibile ritenere che l'affittuario *ex lege* dell'azienda subentri per tale motivo, giusta la previsione del citato art. 33, lett. b), reg. n. 1782/03, anche nel godimento dei titoli già in capo al *de cuius* per tutta la durata dell'affitto.

Peraltro, non può non ricordarsi, unitamente al disposto dell'art. 49, comma 1, legge n. 203 del 1982, quanto stabilito dagli artt. 4 e 5 della legge n. 97 del 1994: in forza di tali norme, l'affittuario «forzoso» può, al termine del rapporto, rendersi acquirente del fondo già affittato. Non deve trarre in inganno il fatto che gli articoli ora ricordati sono contenuti nella legge n. 97 del 1994, comunemente denominata legge sulla montagna (58), la quale contiene disposizioni per le sole zone montane (59): con l'art. 8, d.lgs. n. 228 del 2001 è stata, infatti, estesa la portata degli artt. 4 e 5 anche alle aziende agricole non ubicate in comuni montani e, dunque, in tutto il territorio nazionale a far tempo dal 1° gennaio 2002 (60).

Aspetti problematici possono porsi nel momento dell'acquisto del fondo *ex artt.* 4 e 5, *citt.*: in tale sede è certamente possibile per il o i preferiti acquistare non solo il terreno ma anche le scorte, le pertinenze e gli annessi rustici; per quanto sopra rilevato, circa i rapporti tra il diritto all'aiuto ed il compendio aziendale non pare possa affermarsi che il diritto all'acquisto concerna anche i titoli precedentemente goduti in forza dell'affitto coattivamente instaurato con gli altri coeredi: questi, in particolare, potranno anche non essere ceduti se i coeredi non preferiti riterranno di mantenerne la titolarità, anche se tale ipotesi non pare realistica, stante la necessità di procurarsi un terreno ammissibile per la presentazione della domanda di pagamento. In ipotesi di trasferimento della proprietà anche dei diritti, tuttavia, la loro valutazione non seguirà il procedimento di attribuzione del prezzo di acquisto previsto per il terreno, le scorte e le pertinenze dall'art. 5, legge n. 97 del 1994. Vero è, peraltro, che la questione sembra, allo stato, avere rilievo essenzialmente teorico posto che la successione nel godimento dei titoli *ex art.* 49, comma 1, legge n. 203 del 1982 può aversi solo per successioni apertesi posteriormente alla data di fissazione dei diritti e che il rapporto di affitto così instaurato ha una durata minima di quindici anni, andando pertanto a scadere ben oltre la data di scadenza del regime di pagamento unico. La fattispecie acquisitiva di cui agli artt. 4 e 5, *citt.*, potrebbe avvenire, dunque, solo in un momento successivo al 2013, *dead line* – salvo proroghe – del sistema degli diritti all'aiuto: quando, cioè, tali diritti, secondo la normativa vigente, non esisteranno più (o, magari, verranno disciplinati in maniera diversa).

In ogni caso, in ipotesi di acquisto dei diritti in sede di acquisto *ex artt.* 4 e 5, *citt.*, si sarebbe in presenza di un tra-

sferimento *inter vivos* della proprietà dei titoli e, come tale assoggettato alla previsione di cui all'art. 46, reg. n. 1782/03.

Quanto alla successione anticipata, il regolamento non specifica, tuttavia, cosa debba intendersi con tale espressione; di tale aspetto se ne occupa il regolamento applicativo, reg. (CE) della Commissione n. 795/2004 (61) il quale, all'art. 13, par. 5, chiarisce che «ai fini dell'art. 33, par. 1, lett. b), del regolamento (CE) n. 1782/2003 e del presente regolamento, vale la definizione di «successione» e «successione anticipata» prevista dal diritto nazionale».

Il diritto comunitario, in altri termini, non entra nel merito del concetto di successione anticipata, prevedendola come fattispecie astratta, destinata ad essere riempita di contenuto dagli ordinamenti dei vari Stati membri: se e in quanto questi ultimi prevedano tale istituto (62), sarà dunque possibile per un agricoltore acquisire il diritto all'aiuto (anche) per tale via; in caso contrario, il trasferimento del diritto avverrà esclusivamente *mortis causa* [oltre che per trasferimento *inter vivos*, giusta la previsione dell'art. 33, par. 1, lett. c), reg. n. 1782/03].

Il nostro Paese, come noto, non conosceva, al momento dell'entrata in vigore del regolamento in oggetto, l'istituto della successione anticipata, così che tale possibile forma di trasmissione dei diritti all'aiuto non sarebbe stata percorribile per gli agricoltori italiani, mancando la cornice normativa entro cui poter inserire il trasferimento del diritto. Al momento dell'attuazione della normativa comunitaria – avvenuta tramite decreto ministeriale, e segnatamente con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali 5 agosto 2004, n. 1787, più volte modificato – lo Stato italiano ha, peraltro, deciso di prevedere delle specifiche ipotesi riconducibili al concetto di successione anticipata, stabilendosi (all'art. 3, comma 1, d.m. cit.) che nella definizione in oggetto rientrano: *i*) il consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario (63); *ii*) tutti i casi in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte di essa precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione legittima.

Quanto al consolidamento dell'usufrutto, la disposizione non sembra particolarmente felice, dal momento che in tale ipotesi non c'è trasferimento di un diritto ma, più semplicemente, estinzione del diritto di usufrutto, con conseguente espansione del diritto del nudo proprietario; inoltre, nella disposizione non viene specificato un requisito da ritenersi, al contrario, immanente ogni qualvolta si parli di successione anticipata, non richiedendosi, cioè, che il nudo proprietario debba essere erede dell'usufruttuario.

La seconda ipotesi risulta particolarmente ampia, posto che essa non pone limiti alla tipologia di atto con cui può avvenire il trasferimento dell'azienda agricola (potrebbe, dunque, anche trattarsi di atto a titolo oneroso) e, inoltre,

(57) Sia consentito, al riguardo, il rinvio a L. RUSSO, *Sull'applicabilità dell'art. 49, 1° comma, legge n. 203 del 1982, in caso di successione apertasi anteriormente all'entrata in vigore della legge*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 182 ss.

(58) L. 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane», in *G.U.* 9 febbraio 1994, n. 24.

(59) Nell'art. 4, legge n. 97 del 1994, si precisa, all'ultimo comma, che la disciplina di cui all'articolo medesimo non si applica nella Provincia autonoma di Bolzano: la *ratio* di tale esclusione è evidente, sol che si pensi alla vigenza, nella Provincia in oggetto, delle norme regolatrici del maso chiuso.

(60) Al contrario, in dottrina si ritiene talora che le norme sull'acquisto forzoso siano ancora applicabili nei soli territori montani: v., ad es., A.L. BONAFINI, *Il patto di famiglia tra diritto commerciale e diritto successorio*, in *Contratto e impresa*, 2006, 1191 ss., e P. MANES, *Prime considerazioni sul patto di famiglia nella gestione del passaggio generazionale della ric-*

*chezza familiare, ibidem*, 539 ss.

(61) In *G.U.U.E.* L 141 del 30 aprile 2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

(62) Già noto nell'ordinamento tedesco: cfr. A. ZOPPINI, *Le successioni in diritto comparato*, in *Trattato di diritto comparato*, diretto da SACCO, Torino, 2002; in generale, sul diritto successorio agrario tedesco, cfr. S. MANSERVISI, *La disciplina speciale delle successioni nel diritto agrario tedesco*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 404 ss.

(63) Cfr. S. BOLOGNINI, *Regime di pagamento unico e circolazione dell'azienda in via ereditaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., 437 ss., segnatamente – per quanto riguarda l'ipotesi della successione anticipata – 458 ss.; F. ALBISINI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, cit., 83 ss.

non distingue tra gli eredi, così che potrebbe essere considerato «successore anticipato» non solo un discendente ma anche, ad esempio, il coniuge del cedente.

Deve, peraltro, precisarsi che le sopra menzionate ipotesi di successione anticipata non hanno una valenza generale, essendo destinate ad operare solo ed esclusivamente con riguardo al trasferimento del diritto all'aiuto; basti pensare che le disposizioni in esame sono contenute in un decreto ministeriale (64) e, dunque, in una fonte secondaria inidonea ad introdurre un istituto destinato a valere per i rapporti interprivati.

Tali caratteri si ritrovano, invece, nella recente normativa sul «patto di famiglia» di cui agli artt. da 768 *bis* a 768 *octies* c.c. (65), che viene quindi ad intersecarsi, nel settore considerato, con le ipotesi di successione anticipata previste dal citato decreto ministeriale. Ai sensi dell'art. 768 *bis* c.c. il patto di famiglia è il contratto con cui l'imprenditore o il titolare di partecipazioni sociali trasferiscono, rispettivamente, l'azienda o le partecipazioni ad uno o più discendenti, nel rispetto delle disposizioni di legge in tema di impresa familiare e di società. Il trasferimento avviene a titolo gratuito e con l'assenso del coniuge e di coloro che sarebbero legittimari al momento della conclusione del patto di famiglia e vuole, in sostanza, consentire all'imprenditore di impedire che l'azienda o le partecipazioni vadano, al momento della successione ereditaria, indistintamente a tutti gli eredi, ma solo a quello o a quelli di essi ritenuti maggiormente in grado di subentrare al dante causa nella gestione dell'impresa. La disciplina sul patto di famiglia – a tutela dell'attribuzione operata dal dante causa – impedisce l'applicazione di istituti tipici della successione *mortis causa*, quali l'azione di riduzione o la collazione (66), così che il trasferimento operato con il patto può dirsi definitivamente posto in essere.

Può, a questo punto, porsi il dubbio se le fattispecie di successione anticipata continuino ad operare nonostante l'introduzione della disciplina sul patto di famiglia ovvero se la disciplina legislativa relativa al patto rappresenti ora l'unica definizione rilevante di successione anticipata da valere anche ai fini dell'attribuzione dei diritti PAC, stante la già ricordata previsione del reg. (CE) n. 795/04, secondo cui la definizione di successione anticipata è prevista dai diritti nazionali degli Stati membri.

A ben vedere, il patto di famiglia, stante l'ampiezza della previsione contenuta nel citato d.m. sembrerebbe esservi già ricompreso, tipizzando una fattispecie che può qualificarsi connotata dai caratteri della specialità rispetto alla generale fattispecie di successione anticipata delineata nel provvedimento ministeriale. Ed invero, il patto di famiglia comporta il trasferimento di un'azienda o di una parte di essa con atto a titolo gratuito, mentre il decreto ministeriale considera atto di successione anticipata anche un trasferimento dell'azienda a titolo oneroso; il patto può avere

come beneficiario non solamente chi sia erede legittimo del disponente richiedendo altresì che si tratti di un discendente, escludendo così il trasferimento operato a qualsiasi altro erede legittimo diverso dai discendenti.

È, peraltro, indiscutibile che la previsione del d.m. ha natura speciale, operando in un singolo, specifico settore, così che, seppure contenuta in una fonte regolamentare non pare possa dirsi venuta meno a seguito dell'introduzione del patto di famiglia quale nuova ipotesi, di carattere generale, di successione anticipata. Potrà, al più, porsi il problema dell'opportunità di mantenere le disposizioni del decreto ministeriale pur dopo l'ingresso nell'ordinamento del patto di famiglia, dal momento che, come detto, esse sono state formulate in un momento in cui mancava nel nostro ordinamento una tipizzazione normativa di un meccanismo ricollegabile all'idea della successione anticipata. Poiché, ora, tale vuoto può dirsi colmato con il patto di famiglia, il quale sotto questo profilo costituisce una ipotesi di successione anticipata, quanto meno se intesa nel senso di attribuzione patrimoniale eseguita in vita dal disponente in favore di chi è suo erede legittimo, potrebbe ritenersi inopportuno continuare a utilizzare una normativa speciale – scontante anche un certo grado di approssimazione – in aggiunta a quella generale.

Certo è che, anche a ritenere ancora in vigore le fattispecie di successione anticipata di cui al d.m. 5 agosto 2004, n. 1787, l'eventuale passaggio dell'azienda agricola attraverso il patto di famiglia necessiterà comunque del rispetto dei requisiti di forma ad esso connaturati, e segnatamente dell'atto pubblico, richiesto a pena di nullità dall'art. 768 *ter* c.c. L'art. 10, d.m. 5 agosto 2004 prevede, invece, come si è osservato in precedenza, che gli atti di cessione del diritto all'aiuto debbano avvenire mediante atto scritto, inclusi gli accordi in deroga conclusi *ex art.* 45, legge n. 203 del 1982 (67).

Va, infine, posto in rilievo che il trasferimento del diritto all'aiuto eseguito per successione anticipata – come anche quello avvenuto per successione *mortis causa* – sfugge ad alcune limitazioni previste dal reg. (CE) n. 1782/03 e dal reg. (CE) n. 795/04 per gli «ordinari» trasferimenti *inter vivos*.

Basti pensare, a titolo di esempio, che *ex art.* 46, reg. n. 1782/03, i diritti all'aiuto possono essere trasferiti soltanto ad altro agricoltore stabilito nello stesso Stato membro, salvo il caso di successione effettiva o anticipata (68); l'art. 9, reg. n. 795/04, consente agli Stati membri di imporre una trattenuta di parte di diritti trasferiti in favore della riserva nazionale, nel rispetto di percentuali massime previste nel medesimo articolo a seconda delle fattispecie (69): orbene, l'ultimo comma del par. 1 dell'art. 9 esclude l'applicabilità di qualsivoglia ritenuta in caso, tra l'altro, di trasferimento dei diritti all'aiuto in caso di successione effettiva o anticipata (70); l'art. 42, reg. n. 1782/03 vieta il trasferimento dei titoli fissati utilizzando la riserva nazionale per un periodo

(64) D.m. 5 agosto 2004, n. 1787, recante disposizioni per l'attuazione della riforma della politica agricola comune, su cui v. L. COSTATO - A. GERMANO - F. ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, cit., 525 ss.

(65) Introdotti con la l. 14 febbraio 2006, n. 55. Sul patto di famiglia cfr., senza pretesa di completezza, tra gli ultimi lavori, G. CASU, *Il patto di famiglia. Rassegna ordinata di dottrina nella sua prima interpretazione*, in *Studi e materiali del notariato*, 2/2006, 1823 ss.; M. AVAGLIANO, *Patti di famiglia e impresa*, in *Riv. not.*, 2007, I, 1 ss.; F. TASSINARI, *Il patto di famiglia per l'impresa e la tutela dei legittimari*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 808 ss.; G. PETRELLI, *La nuova disciplina del «patto di famiglia»*, in *Riv. not.*, 2006, I, 401 ss.; S. DELLE MONACHE, *Funzione, contenuto ed effetti del patto di famiglia*, in *Judicium.it*; A. ZOPPINI, *Profili sistematici della successione «anticipata» (note sul patto di famiglia)*, in pubblicazione negli studi in onore di G. Cian e in *Judicium.it: Il patto di famiglia*, commentario a cura di S. DELLE MONACHE, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2007, 21 ss.

(66) I diritti dei legittimari vengono, infatti, ad essere tutelati mediante attribuzioni in denaro, così che essi non hanno diritto a conseguire la tutela della loro legittima in natura.

(67) Sugli accordi in deroga, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Rimunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, cit.

(68) Peraltro, ai sensi del par. 2 dell'art. 46, cit., i diritti all'aiuto (ancorché acquisiti per successione *mortis causa* o anticipata) possono essere utilizzati solo nello Stato membro in cui sono stati fissati. Lo Stato italiano, con l'art. 10, comma 4, d.m. 5 agosto 2004, cit., aveva peraltro stabilito il divieto di cessione se non all'interno di regioni omogenee: tale divieto è ora scomparso a seguito dell'avvenuta abrogazione del comma 4 dell'art. 10 ad opera del d.m. 22 marzo 2007, in *G.U.* n. 91 del 19 aprile 2007.

(69) Facoltà di cui si era avvalso lo Stato italiano: l'art. 10, comma 1, d.m. 5 agosto 2004, cit., disponeva, infatti, che in caso di vendita del titolo all'aiuto si applicassero le trattenute nelle percentuali massime previste dall'art. 9, reg. n. 795/04. Tale disposizione è recentemente venuta meno a seguito del d.m. 22 marzo 2007, cit. alla nota precedente, che ha, tra l'altro, abrogato il comma 1 dell'art. 10, d.m. 5 agosto 2004.

(70) Stante la recente eliminazione delle trattenute sulle cessioni dei titoli operate *inter vivos* (v. la nota che precede), il trattamento – sotto il profilo dell'applicabilità di trattenute – è ora uguale a quello previsto per le cessioni dei titoli costituenti fenomeni di successione anticipata.

di cinque anni dalla loro attribuzione, ma esclude dal divieto i trasferimenti dei titoli (pur se acquisiti dalla riserva) che avvengano per successione effettiva o anticipata.

Tali rilievi consentono, peraltro, di prognosticare un marcato interesse per lo strumento del patto di famiglia, potendosi realizzare attraverso di esso non solo un confacente nuovo assetto organizzativo e gestionale dell'azienda agricola, trasmettendola a quello o a quelli tra i discendenti dell'imprenditore che paiono maggiormente idonei al subentro nell'attività di impresa, evitando al contempo di subire decurtazioni nell'importo degli aiuti comunitari che, al momento attuale, rappresentano un *asset* fondamentale per l'imprenditoria agricola, costretta a fare i conti con un mercato sempre meno assillato e sempre più competitivo, anche a livello internazionale.

**10.** - Operata la panoramica – parziale – sulla disciplina dei trasferimenti dei diritti all'aiuto occorre ritornare a quanto si è rilevato in apertura del lavoro, in ordine al rapporto esistente tra i titoli ed il terreno. Si è precedentemente sottolineato che, nonostante le indubbie influenze che il terreno produce sulla assegnazione dei diritti e nonostante la necessità di abbinamento della domanda di pagamento a ettari ammissibili corrispondenti, deve tuttavia escludersi che tali nuovi beni possano considerarsi afferenti al terreno o anche solo assimilabili a pertinenze di quello.

Ciò nonostante, non possono essere sottaciuti i riflessi – diretti ed indiretti – che il nuovo regime di pagamento unico ha comportato sul valore dei terreni: quanto agli effetti indiretti, si pensi, ad es., al già ricordato disposto adeguamento dei redditi catastali sulla scorta delle domande di pagamento presentate dagli agricoltori nonché alle conseguenze susseguenti al progressivo recupero delle vocazioni naturali dei terreni, quale precipitato del disaccoppiamento, che, svincolando l'erogazione degli aiuti dalla produzione ottenuta, consente agli agricoltori di ritornare ad orientamenti produttivi consoni alle caratteristiche dei terreni. Quanto alle conseguenze più direttamente collegate con l'impianto della PAC riformata si pensi alla necessità, per conseguire il pagamento degli aiuti, dell'abbinamento dei titoli con ettari ammissibili, e ai conseguenti effetti sul mercato tanto fondiario quanto dei titoli. La previsione della trasferibilità dei diritti rappresenta, invero, un elemento necessario per consentire ai titolari dei diritti di poter conseguire gli aiuti corrispondenti, consentendo a chi ha titoli in difetto rispetto ai terreni in disponibilità di procurarsi ulteriori diritti, e a chi ha, al contrario, titoli in esubero rispetto ai terreni di trarre un'immediata utilità mediante la cessione dei diritti sovrabbondanti. Il trasferimento dei titoli rappresenta, dunque, una misura necessaria, in considerazione degli stretti collegamenti tra titoli e terreni e del fatto che esiste un mercato relativo a questi ultimi, nonché della progressiva estensione del regime di pagamento unico a settori produttivi ulteriori rispetto a quelli originariamente contemplati dal reg. n. 1782/03; esso, pertanto, consente di evitare quelle rigidità che – nel corso del periodo di prevista applicazione del RUP – avrebbero in misura sempre maggiore rischiato di compromettere la funzionalità del sistema nonché di dare vita a crescenti malesseri nel mondo rurale.

Peraltro, nonostante la natura temporanea del nuovo regime e, in ogni caso, l'assenza di garanzie che il RUP si prolunga per tutta la durata stabilita dal reg. n. 1782/03, dal momento che l'art. 30 di tale regolamento dispone che resta «impregiudica-

ta la possibilità di procedere in qualsiasi momento» ad una revisione del RUP «in funzione dell'evoluzione del mercato e della situazione di bilancio», la presenza di istituti che impediscono comunque di poter attribuire un valore certo ai diritti – basti pensare alla modulazione obbligatoria, in relazione alla quale si discute se ampliarne i relativi importi, al dibattito sulla modulazione volontaria [ovvero lasciata alla decisione degli Stati membri (71)], alle necessarie riduzioni dei massimali conseguenti all'allargamento dell'Unione e al progressivo aumento degli aiuti nei nuovi Stati membri – che potrebbero fungere da deterrente per le compravendite di titoli, attesa la estrema difficoltà di attualizzarne il valore, il mercato dei titoli è in Italia particolarmente fiorente (72), soprattutto dopo la recente eliminazione delle trattenute e dei limiti territoriali precedentemente operanti, a seguito del d.m. 22 marzo 2007, di cui si è detto in precedenza.

Per quanto rilevato circa il necessario abbinamento tra titoli e terreni, il mercato dei primi viene ad avere inevitabilmente riflessi sul mercato dei secondi, che trae dunque dalla disciplina sul RUP nuovi impulsi pur se, e con ciò viene a chiudersi il cerchio con quanto si riferiva in apertura del presente lavoro, il titolo all'aiuto non può essere considerato un diritto collegato al terreno. Le preoccupazioni e le critiche mosse dalla proprietà fondiaria al nuovo regime, che per la assegnazione dei nuovi diritti non ha preso a riferimento le situazioni proprietarie, privilegiando chi aveva in concreto esercitato l'attività agricola nel periodo di riferimento possono dunque, decorso un primo lasso di tempo sufficientemente ampio per poter iniziare a trarre delle valutazioni, trovare attenuazione, dal momento che se anche la riforma non ha considerato la proprietà fondiaria quale presupposto necessario e sufficiente per individuare i beneficiari dei titoli, la nuova disciplina comporta comunque importanti e sensibili riflessi anche sul mercato fondiario, così che, pur se in via mediata, chi pur è stato escluso dall'originario meccanismo di assegnazione può ora trovare motivi di ristoro nella accresciuta vivacità del mercato dei terreni stante le interrelazioni sussistenti tra questi ed i titoli. A questo riguardo, viene in rilievo quanto poc'anzi si accennava in ordine al progressivo ampliamento dei prodotti assoggettati al nuovo regime, essendo stati progressivamente inseriti in esso i settori dell'olio di oliva, del tabacco, del luppolo, della barbabietola da zucchero, delle banane e, da ultimo, dei prodotti ortofrutticoli (73): l'estensione del regime a nuovi settori produttivi comporta inevitabilmente il coinvolgimento nel sistema anche di un numero sempre maggiore di terreni il cui mercato è altresì destinato a beneficiare di previste, prossime semplificazioni del RUP come quella di cui alla recente proposta della Commissione (74) finalizzata ad eliminare il requisito della necessaria disponibilità dei terreni ammissibili da 10 mesi prima della domanda, oltre che a semplificare alcuni aspetti in tema di condizionalità.

È, peraltro, estremamente difficile, se non impossibile, fare previsioni sull'evoluzione futura del regime, il quale, come si è visto, è stato oggetto, sin dalla sua entrata in vigore, di una serie di adattamenti ed espansioni, così che più che di riforma operata dal reg. n. 1782/03 è probabilmente più opportuno discorrere di inizio di un *work in progress* ancora ben lungi dal terminare e, anzi, destinato ad arricchirsi di novità stante la già da tempo preannunciata, prossima revisione di medio termine attesa per il 2008. □

(71) Ad oggi estremamente limitata (cfr. il reg. 27 marzo 2007 del Consiglio n. 378/2007, in *G.U.U.E.* L 95) ma su cui non è da escludere, in futuro, un intervento di più ampio respiro.

(72) Riporta *Agrisole*, 8-14 giugno 2007, 7, che, secondo una stima prudenziale, i trasferimenti di titoli in Italia nel solo 2007 dovrebbero ammontare a ca. 100.000 atti.

(73) Cfr. il reg. 26 settembre 2007, n. 1182/2007, del Consiglio, in *G.U.U.E.* L 273 del 17 ottobre 2007, che fa seguito alla proposta della Commissione 24 gennaio 2007 COM (2007) 17.

(74) Cfr. la proposta della Commissione del 29 agosto 2007 COM 2007 484.

# L'accordo «Basilea 2» e l'impatto con le aziende agricole

di ALFIO GRASSO

**1. Premessa. - 2. Obiettivo e campo di applicazione dell'accordo «Basilea 2». - 3. Qualche dubbio su «Basilea 2» nell'impatto con le imprese agricole. - 4. La ponderazione del rischio di credito attraverso il sistema *standard* o il sistema *rating*. - 5. Le piccole e medie imprese agricole di fronte all'accordo «Basilea 2». - 6. Considerazioni conclusive.**

1. - Nel 1974, a Basilea, si sono dati convegno dieci Governatori delle banche centrali dei Paesi maggiormente industriali: scopo dell'incontro è stato quello di affrontare una serie di questioni, sollecitate, tra l'altro, dal fallimento della banca tedesca Bankhaus Herstatt ed anche dal rivolgimento evolutivo che la prospettiva, sempre più stringente della globalizzazione, poneva al mondo bancario, finanziario ed economico. I Governatori del G10 decisero allora di costituire un organismo internazionale – che assunse la denominazione di «Comitato di Basilea» –, con il compito di concordare politiche bancarie, creditizie e finanziarie comuni nell'intento di evitare che si mettessero in atto pratiche, comportamenti, procedure e normative difformi all'interno dei sistemi bancari e finanziari nazionali i cui riflessi avrebbero potuto rivelarsi negativi per l'intero sistema bancario e finanziario internazionale. Il Comitato di Basilea, che opera con la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), ha prodotto, ai fini della vigilanza prudenziale delle banche, dopo non poche discussioni, nel 1988, il primo *Accordo sul capitale minimo delle banche* («Basilea 1»), valevole per quelle strutture bancarie con un'operatività soprannazionale. L'intento è stato quello di stabilire un rapporto tra capitale minimo proprio, che le banche devono possedere in relazione al totale degli impieghi da esse erogati; rapporto che è stato fissato nella misura dell'8 per cento: cioè si è suggerito di applicare un *rating* interno al sistema bancario, anche se n'è stata lasciata, alle banche, una discrezionalità di applicazione dell'accordo stesso. La facoltà, ossia la discrezionalità, dell'applicazione dell'accordo, è stata dettata soprattutto dalla diversità di regole interne vigenti nei singoli Paesi che mal avrebbe sopportato l'estensione *tout court* dell'accordo medesimo. A lume di logica questa non sembra sia stata la sola ragione della stesura del primo accordo. Si subodorava – e qualche effetto

distorsivo s'è verificato poi all'inizio degli anni '90 – un clima di sofferenza nel mondo bancario, in conseguenza di una gestione poco prudente nell'allocazione del credito. Ed invero, ciò s'è potuto verificare in conseguenza di un quadro normativo obsoleto, non aggiornato all'evolversi delle situazioni, che consentiva alle banche di valutare (spesso sottovalutare), con disincantata discrezionalità (1), i rischi negli impieghi cui le medesime banche andavano incontro, non chiedendosi spesso se le imprese finanziate fossero state nella condizione di restituire, ed entro quali tempi, il credito loro erogato e se il credito erogato avrebbe prodotto ricchezza.

Il mondo bancario internazionale, ovvero quella parte che, nel corso degli anni, aveva aderito al Comitato di Basilea, ha considerato l'*Accordo sul capitale minimo* («Basilea 1») un primo importante passo avanti, ma ancora insufficiente per operare nella direzione auspicata, ossia in ordine all'effettivo esercizio della vigilanza prudenziale a garanzia del sistema bancario. L'accordo, tuttavia, com'era prevedibile, è stato oggetto di non poche critiche in relazione alla valutazione dei rischi – sia di mercato sia di credito (ed anche operativo) – sugli impieghi erogati alla clientela. Dalle discussioni avutesi, nel 1996, con riguardo, in particolare, ai rischi di mercato, alla fine si convenne che nella determinazione dei requisiti patrimoniali del portafoglio non immobilizzato dalle banche, queste potevano utilizzare modelli interni idonei a calcolare il capitale necessario in rapporto ai rischi (di mercato) e, quindi, potevano procedere nella determinazione interna, effettiva, a fini della vigilanza prudenziale, del capitale proprio minimo da accantonare, da porre in relazione alla dimensione dei rischi assunti. Per quanto attiene, invece, ai rischi di credito, la determinazione del patrimonio proprio ai fini della vigilanza prudenziale, fissata nel 1998, nell'8 per cento – valida per tutto

(1) È interessante, al riguardo, riflettere su quanto è accaduto durante il mese d'agosto scorso con la crisi dei mutui *subprime* (cioè dei mutui senza garanzia) negli Stati Uniti che ha messo in forte fibrillazione il sistema bancario e finanziario mondiale. La necessità di un intervento che prevenga simili situazioni nel mercato finanziario è un compito primario ed urgente delle autorità monetarie nazionali ed internazionali e delle istituzioni statali ed europee. Deve potersi evitare, mediante scrupolosi controlli, che da prodotti finanziari, come i mutui *subprime*, pos-

sano derivare diversi prodotti finanziari ben più sofisticati e rischiosi: creazione di pacchetti di *subprime*, raggruppamenti di questi in CDOs (*credit derivative obligations*) e in fondi, che senza sottostare ad alcun controllo possono essere messi sul mercato al sol fine di trarre rendimenti assai elevati ed essere acquistati da fondi d'investimento e da banche, come forma d'investimento di capitali e liquidità disponibili, noncurante dei danni che arrecano ai risparmiatori, all'economia e alla stabilità del sistema bancario e finanziario.

il 2006 – è stata la parte dell'accordo che si è attirata maggiormente le critiche dalle diverse espressioni bancarie nazionali, in quanto non è stata giudicata idonea e non posta in stretta correlazione tra accantonamento del capitale minimo richiesto e ciascuna esposizione e rischio effettivo ad essa collegato.

Dalle regole del 1998, per vero, scaturiva, in qualche modo, una distorsione del sistema bancario che si rifletteva in una perdita d'efficacia allocativa del credito, i cui effetti si sarebbero riverberati sul sistema economico in generale. Le conseguenze negative della distorsione consistevano nell'affidare alle banche una sorta di (tacita) discrezionalità operativa nell'allocazione del credito che le autorizzava ad ordinare un equilibrio interno, a parità di requisiti patrimoniali, tra credito a basso rischio effettivo e credito caratterizzato da un rischio più elevato che invogliava le medesime banche ad effettuare impieghi con rischio contenuto, rispetto al rischio effettivo dell'operazione, rinunciando, nei fatti, al loro ruolo d'impresa del settore creditizio.

Al fine di superare le discrasie e le distorsioni – sempre in agguato e tuttora possibili ad ingenerarsi – riscontrate nell'accordo «Basilea 1», i Governatori delle banche centrali, che dettero vita al Comitato di Basilea, nel 2004, approvarono un nuovo *Accordo sul capitale minimo* («Basilea 2»), definito: *International convergence of capital standard. A revisional framework comprehensive version*. Il nuovo accordo, sul quale fermeremo la nostra attenzione, doveva entrare in vigore il 1° gennaio 2004, ma, com'è facile intuire, la complessità della materia trattata, ha consigliato, nonostante quasi cinque anni di studi, di valutazioni e di sondaggi esplorativi, che la sua applicazione fosse fatta slittare al 1° gennaio 2007. È lecito supporre che le nuove regole abbiano richiesto se non un vero e proprio rodaggio, almeno una messa a punto, di precisazioni e di confronto pratico, in ordine all'impatto con la realtà nella quale le banche operano. Lo slittamento al 1° gennaio 2007 – e, per i metodi più avanzati, l'entrata in vigore è stata fatta scivolare al 1° gennaio 2008 –, è il caso di notare, porta con sé questo connotato storico (2).

2. - Gli obiettivi dell'accordo «Basilea 2» (3), come ricordato, sono quelli di prevenire, attraverso una rigorosa vigilanza prudenziale, eventuali fallimenti di banche che hanno intanto un'operatività internazionale. Ma questo iniziale disegno, successivamente, è stato capovolto dall'Unione europea facendo sì che la nuova disciplina venisse estesa a tutto il sistema bancario dei Paesi membri. L'accordo «Basilea 2» – come del resto «Basilea 1» –, si ribadisce, è rivolto al sistema bancario e finanziario dei Paesi aderenti all'accordo (4); con esso vengono regolamentati i requisiti patrimoniali minimi che le ban-

che devono possedere e il capitale proprio che devono depositare presso le rispettive Banche centrali, al fine di garantire la loro solidità nello svolgimento dell'attività creditizia e di allocazione del credito. Rispetto a «Basilea 1», dunque, «Basilea 2», introduce novità rilevanti che consistono, come ricordato, nel disciplinare i requisiti patrimoniali minimi. Con il nuovo accordo, è stato fissato il coefficiente di solvibilità all'8 per cento. Le banche, devono possedere tale coefficiente in rapporto al complesso delle attività ponderate in base al rischio creditizio cui possono andare incontro. Tutto questo si traduce, nel rapporto con la clientela, nell'accantonare una quota del capitale proprio, in misura proporzionale – in aumento o in diminuzione – al rischio che la banca si assume nei confronti del singolo cliente e secondo la solidità e la dimensione dell'impresa. La quota di capitale minimo da accantonare deve tenere conto, tra l'altro, sia del rischio del credito sia del rischio di mercato nonché di quello operativo. Va da sé che la novità, rispetto a «Basilea 1», sta nel correlare un requisito patrimoniale (accantonamento di capitale netto) inferiore di fronte ad un impiego di credito di minore rischio e di prevedere un requisito patrimoniale maggiore ove l'impiego di credito presenta un grado di rischiosità superiore; cioè sono stati introdotti, per la definizione del rischio, schemi che presuppongono sistemi di *rating* intesi come «la classificazione di un prestatore o di una specifica operazione in una tra più classi di rischio creditizio predefinite in modo contiguo e ordinale cui, a seguito della fase di *rating quantification*, sono collegati tassi attesi di insolvenza o di perdite diverse» (5). Da siffatta sintesi, appare con sufficiente chiarezza che dalla filosofia degli accordi di Basilea – 1 e 2 – primeggia, ancor prima della tutela del risparmio in senso stretto, la salvaguardia del sistema bancario e finanziario da eventuali crisi non previste e da rischi di possibili fallimenti; cioè la strategia è diretta ad operare essenzialmente per scongiurare, prevenendolo con anticipo, il cosiddetto «effetto domino», che può compromettere significativi pezzi del sistema, con conseguenze negative, non trascurabili, per l'economia dei Paesi a ciò interessati e di non trovarsi di fronte a situazioni come quelle determinate dalla recente crisi dei mutui *subprime* degli Stati Uniti le cui ripercussioni, tra l'altro pesanti, sono state avvertite anche in Europa.

La nuova disciplina, com'è noto, non ha valenza obbligatoria per gli enti creditizi e per le imprese di investimento; essa ha solo valenza interna, tant'è che è dovuta intervenire l'Unione europea, per renderla applicabile negli Stati membri, emanando all'uopo due direttive, entrambe del 14 giugno 2006 (6), da essere recepite, di seguito, dai singoli Stati. L'Italia a ciò ha provveduto con provvedimento

(2) L'accordo «Basilea 2» prevede per le banche o gruppi bancari che hanno scelto di mantenere il previgente regime prudenziale del rischio di credito che continuano ad applicare, fino al 31 dicembre 2007, le disposizioni sui coefficienti di solvibilità, sul requisito patrimoniale complessivo e sulla concentrazione dei rischi, contenute nella circolare della Banca d'Italia n. 229 del 31 aprile 1999.

(3) Sul nuovo accordo «Basilea 2» tra i tanti contributi, v. M. ALBANESE, *L'accordo di Basilea 2 e l'evoluzione del rapporto banca-impresa: le problematiche che potrebbero derivare da incompleta informazione ed i relativi costi*, in *Note e studi di economia*, 2006, n. 3, 49; G. BIRINDELLI - P. FERRETTI, *Evoluzione del rischio operativo nelle imprese bancarie*, Milano, 2006; L. BOCCHI - G. LUSIGNANI, *Le nuove regole di Basilea 2: prime valutazioni di impatto sul rapporto banche-impresе in Italia*, in *Banca impresa Società*, 2004, n. 2, 209; Fondazione Luca Pacioli, *Basilea 2. Accordo per la tutela dell'adeguatezza patrimoniale delle banche* (Documento n. 5 del 1° febbraio 2005), Roma, 2005; B. LUPPI - M. MARZO, *Basilea 2 e l'accesso delle cooperative al credito*, in *Riv. coop.*, 2007, n. 1, 13; S. NANNI, *Basilea*

2. *Guida operativa alla nuova normativa finanziaria*, Rimini, 2006; E. SCANNELLA, *La nuova regolamentazione dell'adeguatezza patrimoniale delle aziende di credito: l'implementazione di un sistema di rating interno*, in *Studi e note di economia*, 2004, n. 1, 123; M. SOLFERINI, *Basilea 2*, consultabile in *Magistra, Banca e Finanza*, rinvenibile sul sito *internet www.magistra.it*.

(4) Allo stato dell'arte ci risulta che gli Stati Uniti applicheranno il nuovo accordo solo ai grandi gruppi bancari, mentre altri Stati, come Cina ed India, non lo applicheranno affatto.

(5) Così E. SCANNELLA, *op. cit.*, 134.

(6) Il documento del Comitato di Basilea – *International of capital measurement and capital standard, a revised framework comprehensive version* (Basilea 2), per quanto attiene l'Europa, è stato trasfuso e adattato nelle due direttive dell'Unione europea, n. 2006/UE/48 e n. 2006/UE/49 del 14 giugno 2006 (G.U.C.E. L 177 del 30 giugno 2006), relative, rispettivamente, all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi.

d'urgenza: d.l. 27 dicembre 2006, n. 297 (7). La nuova disciplina ha efficacia per le banche e le imprese di investimento che operano non soltanto con clientela internazionale ed abilita le medesime a rivolgere la loro attenzione non più e non soltanto all'interno del sistema bancario e finanziario, ma anche nell'applicazione del rapporto tra banche ed imprese, investendo direttamente, o meglio, di fatto, l'intero sistema economico. «Basilea 2», infatti, poggia su tre principi normativi fondamentali per il sistema bancario, definiti «pilastri»; «pilastri» che, per estrema sintesi, possono, così, essere descritti:

a) *requisiti patrimoniali minimi*, che consistono nella ridefinizione della normativa inerente al capitale minimo che deve essere detenuto dalle banche in funzione del rischio tipico dell'attività bancaria e finanziaria da esse complessivamente assunto;

b) *processo di controllo prudenziale*, che si esterna nello stabilire principi di controllo prudenziale che, con riferimento al rispetto sostanziale e non formale della norma inerente ai requisiti del capitale, deve essere effettuato dagli istituti di vigilanza nazionali, nonché nell'attribuzione della responsabilità agli stessi istituti di fissare gli *standard* di riferimento ai fini del controllo, con possibilità, ove necessario, di adottare le opportune modifiche;

c) *disciplina di mercato*, che prospetta la definizione degli *standard* minimi di informazione che ogni banca, soggetta agli obblighi di «Basilea 2», deve fornire al mercato in tema di patrimonio di vigilanza, esposizione dei rischi, processi di valutazione dei rischi ed ambito di applicazione dell'accordo stesso.

Il «pilastro» relativo ai *requisiti minimi patrimoniali*, rispetto agli altri due, è quello sul quale occorre prestare più attenzione perché dalla sua valutazione discendono conseguenze operative tanto per le banche quanto, in generale, per le imprese che accedano al credito. Da detto pilastro, o meglio dalla sua solidità o meno, infatti, dipende la copertura delle inattese o eventuali perdite derivanti tanto da rischio di credito, quanto da rischio di mercato e da rischio operativo. Ora, attraverso procedure sofisticate si ritiene che con riguardo al rischio di credito, posto a salvaguardia della struttura creditizia, nell'intento corretto di prevenirlo, la nuova normativa imponga ancora alle banche l'obbligo di depositare (accantonare ai fini prudenziali) un patrimonio netto dell'8 per cento (8), commisurato agli impieghi erogati alla clientela. La nuova disciplina, tuttavia, si presenta molto più elastica, più articolata, prevedendo deroghe e precisazioni, non previste in «Basilea 1». Ciò richiede un insieme di procedure, d'analisi e di calcoli che consente alle banche, non tanto di sommare il valore dei finanziamenti concessi, quanto di moltiplicare, preventivamente, ciascuno dei finanziamenti per un fattore di ponderazione che tenga conto delle caratteristiche proprie del rischio che la singola operazione comporta. La soluzione adottata è senz'altro idonea per le banche, consentendo loro, rispetto alla vecchia normativa, una operazione di ridefinizione dell'accantonamento del capitale minimo proprio, disponendo di maggiore liquidità da investire sul mercato del credito, ma potrebbe rilevarsi vantaggiosa anche

per la clientela, ove si proceda ad una valutazione economico-finanziaria obiettiva in ordine alla capacità produttiva delle singole imprese, finalizzata non solo al rimborso del credito, ma anche alla produzione di reddito.

3. - Quella appena tentata è una premessa ineccepibile. Su «Basilea 2», tuttavia, qualche riserva di non poco momento è stata pure avanzata. Le riserve nascono, giustamente, dalle novità che sono state introdotte rispetto al passato; novità che possono rivelarsi di tanto giovamento per il sistema bancario: scongiurare crisi sempre in agguato, rendere funzionante il sistema economico che ha bisogno di capitali per investire in innovazione, ricerca e sviluppo. Ciò nonostante, secondo alcuni studiosi della materia non è da escludere qualche legittima perplessità, riconducibile agli effetti distorsivi sull'*asset allocation* che può farsi derivare sia dall'applicazione dell'accordo, sia dalla valutazione del rischio di credito (9). Altrettante riserve, facilmente prevedibili, vengono formulate, sotto altra angolazione, nell'impatto, che non sarà morbido, che l'accordo di «Basilea 2» avrà, in particolare, per l'insieme delle piccole e medie imprese (agricole, artigiane, industriali, singole, familiari o associative, in genere). L'Accordo, infatti, come ricordato, sancisce che la quota di capitale, a fini prudenziali, che la banca deve accantonare, deve essere proporzionale al rischio assunto nei confronti della clientela, aumentandolo o diminuendolo, secondo la solidità economico-finanziaria e dimensionale dell'impresa; dall'altro crea, inevitabilmente, una selezione delle imprese da finanziare, a scapito delle imprese piccole e medie, perché deboli ed anche perché esse difettano di un'organizzazione e di una gestione aziendale tale che n'è evidenza, oggettivamente, tutta la loro criticità interna. Le banche, infatti, saranno chiamate, con la nuova disciplina, ad applicare procedure di *rating* diversificate; cioè le banche dovranno dare una valutazione dei singoli clienti attraverso un esame uguali per tutti, al fine di esprimere un giudizio di valore sull'impresa richiedente. Quest'accordo, ritenuto di effettivo realismo nello svolgimento dell'analisi sul rapporto rischio/redditività, non sembra facilitare, come si è anticipato, le piccole e medie imprese agricole che sono considerate, peraltro, più a rischio, per la complessa novella disciplina che regolerà i nuovi rapporti in quanto non sarà facile concedere credito a basso costo, bensì a costo più alto (10), in relazione al maggiore rischio al quale le piccole e medie imprese, rispetto alle aziende di maggiore dimensione e di significativa adeguatezza patrimoniale, sono soggette.

Il nuovo accordo «Basilea 2», considerato dall'angolazione strettamente economicista, ha l'obiettivo (criticabile, ma ineludibile) di determinare equilibri, interni al sistema, di separazione nel mercato del credito, in cui imprese diverse sotto il profilo del rischio, sottoscriveranno tipologie diverse di contratti di finanziamento. Tutto questo delinea difficoltà non facili da superare, nel breve periodo, per alcune delle considerazioni che andranno formulandosi nel corso della presente trattazione, soprattutto con riguardo alle imprese del settore agricolo, dove maggiore è la carenza di un'organizzazione gestionale e difetta la presenza di adeguatezza patrimoniale.

(7) A seguito del d.l. 22 dicembre 2006, n. 297 (in *G.U.* 27 dicembre 2006, n. 299) ed anche sulla base del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2006 - *Recepimento della nuova disciplina sul capitale delle banche* (in *G.U.* 22 gennaio 2007, n. 17) - sono state recepite le direttive comunitarie citate, ed è stato modificato il testo unico in materia bancaria e creditizia di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, per consentire, in legittimità, alla Banca d'Italia, di emanare le disposizioni conseguenti (v. Circolare 27 dicembre 2006, n. 263, *Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche*, in *G.U.* 22 gennaio 2007, n. 17, *suppl. ord.*), al fine di rendere applicabile, nel nostro Paese, l'accordo «Basilea 2».

(8) Vale rilevare che il coefficiente dell'8 per cento di accantonamento del capitale proprio, con il nuovo accordo non è stato modificato. Quello che è stato variato è la determinazione del rischio che «abbandonando l'ipotesi di una relazione tra patrimonio e rischiosità aziendale calcolata con parametri *standard* in una realtà stimata omogenea, consente una più accurata graduazione dei coefficienti di ponderazione in relazione alla rischiosità della controparte» (M. ALBANESE, *op. cit.*, 51, nota 8).

(9) Cfr. M. ALBANESE, *op. cit.*, 54.

(10) L. BOCCHI - G. LUSIGNANI, *op. cit.*, 215, le piccole e medie imprese con classi di *rating* peggiori subiranno un tasso d'interesse maggiore tale da superare, in alcuni casi, la soglia oggi prevista dal tasso d'usura.



guate strutture patrimoniali e finanziarie. Tuttavia, è sperabile che la nuova disciplina, nonostante la sua immediata applicazione nel territorio nazionale (1° gennaio 2008), possa trovare un criterio applicativo di gradualità (11), al quale, per vero, la nuova disciplina, in generale, sembra informata, per renderla più duttile e meno gravosa, nonché più articolata in relazione a ciascuna tipologia di credito e del soggetto prenditore. Un segnale positivo giunge dall'ultimo *meeting* di Madrid proteso a rivedere alcuni punti di maggiore criticità, al fine di attenuare i rischi di credito, in considerazione che le banche in atto lavorano con moltissime piccole imprese e andrebbero incontro anche ad un enorme frazionamento del rischio.

4. - Le banche nell'erogazione del credito svolgeranno una ponderazione accurata del rischio di credito, partendo dalla valutazione dei requisiti di solidità economico-finanziaria e di solvibilità dell'impresa richiedente che si esprime in classe di merito (12). Il sistema di ponderazione del rischio più semplice, ovviamente, è quello *standard* i cui fattori di ponderazione sono stabiliti in base ad alcuni parametri già definiti da precise norme. Il più complesso, ma anche il più avanzato, è il sistema *rating*, che è definito come l'insieme di procedure analitiche in grado di esprimere giudizi obiettivi sulla capacità dell'impresa di far fronte, alle scadenze, agli impegni creditizi assunti. Le diverse procedure delle quali si dirà di seguito, infatti, dovrebbero stabilire il grado di rischiosità dell'impresa (e se questa è in grado di produrre reddito), ove il credito fosse concesso. Attraverso la ponderazione del rischio, valutata tramite il sistema *standard* o il sistema *rating*, in buona sostanza, si calcola il rischio che corre la banca nell'erogazione del credito.

Secondo gli indirizzi del Comitato di Basilea, il rischio si compone dei seguenti quattro elementi:

a) il tasso atteso di insolvenza (PD = *probability of default*), che calcola la capacità produttiva dell'impresa e se questa è nella condizione di restituire il credito erogato alla scadenza pattuita. Trattasi della stima della probabilità in cui il soggetto finanziato possa venirsi a trovare, entro un anno dal momento dell'elaborazione della stima stessa, nella condizione eventuale di una formale inadempienza significativa. A tal uopo è considerata inadempienza formale significativa: a1) l'avvio di procedura concorsuale da parte di un qualsiasi creditore; a2) il ritardo del pagamento di una obbligazione che si protrae per oltre 90 giorni (13); a3) il caso in cui una qualsiasi banca affidante ha posto il debitore in «sofferenza»; a4) il caso in cui le informazioni sulla situazione economico-finanziaria dell'impresa facciano prevedere che questa non sia in grado di far fronte al rimborso alla scadenza contrattuale, quand'anche la scadenza ancora non sia intervenuta;

b) il tasso di perdita (LGD = *loss given default*), che si esterna nella percentuale di perdita, in caso d'inadempienza, rispetto al credito complessivamente erogato. Il tasso di perdita (LGD) stima quanta parte del finanziamento andrebbe perduto in caso d'inadempienza del debitore. La sua grandezza dipenderebbe da tre fattori: b1) dalle garanzie (reali e personali) prestate che possano determinare tassi di recupero superiore ai prestiti non garantiti; b2) dal

costo finanziario del tempo di recupero e del tasso di mercato ottenibile da altre attività finanziarie; b3) dai costi amministrativi diretti relativi a procedure concorsuali, stragiudiziali e a procedure di recupero interne delle banche;

c) l'esposizione attesa in caso d'inadempienza (EAD = *exposure at default*), definibile nel valore assoluto del finanziamento o nel valore che, prudenzialmente, può essere considerato a rischio d'inadempienza al momento del calcolo dei requisiti minimi di capitale;

d) la scadenza effettiva (M = *maturità*) del finanziamento, che fa parte dei requisiti minimi della definizione del capitale con l'obiettivo di tener conto del maggior rischio potenziale dovuto all'eventuale disallineamento tra la scadenza dei crediti e i debiti della banca.

Delineati i fattori per la classificazione del rischio di credito, è il caso di accennare agli strumenti operativi ai fini della ponderazione del rischio. Lo strumento più semplice e meno oneroso sarebbe quello *standard*. I criteri di ponderazione sono basati su parametri molto semplici e consolidati: categoria giuridico-economica del soggetto richiedente il credito, dimensione dell'azienda agricola, tipo di colture, caratteristiche tecniche dell'operazione da finanziare. Pochi elementi che non richiedono, da parte della banca, una particolare e sofisticata valutazione, tranne quello di verificare l'adeguatezza dei sistemi utilizzati al suo interno per la gestione del rischio di credito. Ai fini della misurazione delle variabili previste dalle formule di calcolo, utilizzando il sistema di ponderazione *standard*, la banca deve fare riferimento a grandezze codificate, secondo regole basate sui parametri dei quali si è fatto cenno (PD, LGD, EAD, eccezione fatta per M). Quando, invece, si ricorre al sistema di *rating*, occorre ricordare, intanto, che esso è di due tipi. Da un lato, figura il sistema *rating* IRP di «base» (*internal ratings-based foundation*), che è imperniato su *rating* interno; infatti, ove le banche adottino questo sistema, sono loro stesse ad effettuare la valutazione dell'affidabilità del soggetto finanziato (impresa, in senso lato, o singolo imprenditore); in tal caso le banche devono mettere in atto un sistema di *rating* oggettivo, capillare, trasparente, affidabile, nel quale prevedere un numero di classi non inferiore ad otto (sette per i clienti adempienti ed una per quelli inadempienti) ed inoltre assegnare ogni cliente ad una classe e ad ogni classe associare una soglia minima e massima della probabilità d'inadempienza (PD); inoltre, il sistema deve essere statisticamente attendibile (14) e capace di determinare, analizzando l'evoluzione delle inadempienze verificate a consuntivo, tra tutti i clienti attribuiti ad una stessa classe, il risultato che deve rientrare nei parametri statisticamente ammessi sulla base delle soglie di probabilità previste per la stessa classe. Ai fini del calcolo del capitale minimo da accantonare, la PD sarà assegnata a tutti i finanziamenti concessi ai clienti appartenenti alla stessa classe. Per quanto attiene alle altre variabili previste dalla formula di calcolo dei requisiti minimi di capitale, le banche che scelgono il *rating* «IRB» base faranno riferimento a valori standardizzati, prefissati da norme, in analogia di quanto accade per il sistema *standard*.

Dall'altro lato, c'è il sistema *rating* «IRB» avanzato (*internal ratings-based advanced*). Questo sistema è simile al primo, con la differenza che le banche devono elabo-

(11) In tal senso v. art. 1, comma 2 e 3, d.m. 27 dicembre 2007, cit.

(12) La ponderazione delle esposizioni delle piccole e medie imprese (e dei singoli imprenditori) è basata sulle classi di merito stabilite nella Tab. n. 5 della Sez. III, Parte I, Capitolo I, Titolo II, della circolare n. 263 della Banca d'Italia, cit., 93; cioè la I classe al 20 per cento, la II classe al 50 per cento, le classi III e IV al 100 per cento e le classi V e VI al 150 per cento.

(13) Il termine temporale di cui al testo, per alcuni Paesi e tra questi

l'Italia, per le norme transitorie di cui all'art. 154 della direttiva n. 2006/48/CEE, cit. e dell'accordo «Basilea 2» - comma 452 - è elevato a 180 e resta valido fino a tutto il 2011.

(14) Il sistema di *rating* interno per trovare applicazione deve poggiare su elementi derivati da una serie storica di almeno tre anni d'informazioni, documentazione ed altro materiale utile per valutare la capacità produttiva e di reddito dell'impresa da finanziare.

rare le loro stime anche per il calcolo delle altre variabili (LGD e M).

5. - Dall'accordo «Basilea 2», per le complesse e sofisticate procedure in esso previste, con riguardo alle piccole e medie imprese del settore agricolo, non sono escluse, nella loro applicazione, sorprese sgradevoli. La prospettiva è tutt'altro che rosea ed irrilevante e desta gravi preoccupazioni se si considera che le imprese agricole (individuali, familiari o associative), di piccola e media dimensione, costituiscono una grossa fetta della base produttiva del settore. Non va dimenticato, certamente, che, in generale, le imprese agricole in larga misura sono imprese deboli, lontane dal presentarsi efficienti. Ciò richiede l'impostazione di una strategia di sviluppo ed organizzativa delle stesse ed un approccio al mercato del credito diverso dell'attuale, al quale, di converso, non devono sentirsi spettatrici estranee, le stesse aziende di credito. Le piccole e medie imprese hanno minore possibilità di generare reddito o di generarne tanto. Inoltre, se guardiamo alla situazione italiana, in alcune Regioni le piccole e medie imprese agricole – specie nel Mezzogiorno (15) – sono fundamentalmente a conduzione familiare e, quindi, da un lato, chiuse in se stesse, contrarie ad aprirsi a *partners* e a capitali esterni, dall'altro, non sono organizzate ed attrezzate dal punto di vista della gestione e della finanza. Per cui sostenere che le piccole e medie imprese forse non sapranno valutare a fondo quali vantaggi possa offrire, nella prospettiva, l'accordo «Basilea 2», quanto non sia una mera mistificazione, allo stato è un puro filosofare che non attenua il brusco impatto con una realtà adusa al tradizionale modo di intendere il rapporto impresa-banca, se non interviene un processo graduale di reciproca intesa – tra prestatore e prenditore del credito – nell'applicare la nuova disciplina, per la quale l'impresa bancaria deve attivarsi a non svolgere un'attività soltanto di mera allocazione del credito, ma deve assolvere soprattutto a quella funzione di assistente e di consulente (ed anche di controllore) dell'impresa agricola che l'evoluzione normativa nazionale ed internazionale impone. Non è un processo facile, ma non è impossibile da realizzare.

Non meno preoccupante si rivela l'impatto ove lo sguardo sia rivolto all'impresa cooperativa agricola. Qui la valutazione non può non basarsi sull'entità dei soggetti associati, i quali, a nostro vedere, assumono una loro identità e specificità ineludibile sia nelle scelte economiche che in quelle sociali, la cui interazione contribuisce a costituire una risorsa per lo sviluppo socio-economico. È da notare subito che non sarebbe corretto, infatti, stimare il rischio di credito, che possono correre le imprese cooperative, con lo stesso parametro di stima utilizzato per l'impresa capitalistica. Gli indicatori di redditività del capitale proprio ed investito, il margine operativo lordo e il flusso di cassa dell'impresa capitalistica, non hanno significanza alcuna al fine di valutare la probabilità di rischio di un'impresa cooperativa, nella quale si massimizza, com'è noto, il cosiddetto «dividendo sociale» e non l'inerte, fine a se stesso, risultato econo-

mico, appunto per la specificità sociale che riveste l'impresa cooperativa (16). È ovvio che, ove il criterio di stima del rischio di credito utilizzato per le imprese capitalistiche fosse adottato per le imprese cooperative, il rischio sarebbe più marcato e, di conseguenza, dette imprese sarebbero parecchio penalizzate sia nei costi più elevati da sostenere sia nella quantità di credito erogabile. Il tal senso occorrerebbe una maggiore duttilità nella valutazione del rischio di credito al fine di non penalizzare l'impresa cooperativa con un'applicazione *tout court*, ossia stringente, del nuovo accordo «Basilea 2», tenendo conto della sua identità e particolarità che riveste la cooperazione nel nostro sistema economico (17).

«Basilea 2» condurrà, inevitabilmente, ad una selezione del credito e nella sua ottica evolutiva imporrà un cambiamento anche del ruolo delle banche. Banche e imprese di minore o di media dimensione, sicuramente opereranno con i loro simili che avranno una piccola o media dimensione. A nostro vedere, nell'immediato ed anche nella prospettiva, ciò può essere di tanto giovamento e può attutire anche l'impatto pesante che la nuova disciplina avrà con la realtà agricola. Pur nel rispetto delle regole (e dell'etica) che il credito erogato comporta e cioè un'obbligazione di restituzione dello stesso alle scadenze pattuite, la banca (piccola o media) che opera sul mercato del credito in un territorio ristretto, giocoforza si differenzierà dalla grande banca e potrà meglio stabilire un rapporto di dimensione umana, di affetti, di conoscenza e di informazione, con l'impresa agricola, piccola o media che sia, presente nello stesso territorio. In tal direzione il pensiero va alla Banca popolare e alla Banca di credito cooperativo (cioè alla vecchia Cassa rurale ed artigiana), ma non soltanto a questo tipo di strutture bancarie. Partire dal territorio, cioè dagli operatori ivi presenti, può avere l'effetto di superare rapporti poco chiari che spesso, in passato, sono intercorsi tra banche ed alta finanza, e ciò allo scopo di favorire la crescita di piccole strutture bancarie per farne di esse realtà diversamente dimensionate e competitive capaci di misurarsi, in tutti i sensi e nella prospettiva, con il mercato globale del credito. Ne può conseguire un rapporto nuovo, originale, vincolato a concetti di controllo condiviso e d'adattamento rispetto all'attuale mercato del credito, che consente alle imprese agricole di sviluppare un percorso progettuale i cui obiettivi non debbano essere di breve periodo, ma protesi a realizzare processi di sviluppo di lungo termine, indispensabile per una crescita reale, effettiva e solida del settore agro-alimentare.

6. - Nel quadro così delineato un ruolo attivo, non secondario, devono pure giocare le imprese agricole. Non è pensabile che esse continuino ad essere contrarie ad abbandonare concetti vecchi: sottocapitalizzazione, prevalenza del credito a breve termine, assenza d'organizzazione contabile ed amministrativa (bilanci), riluttanza associativa verso consorzi fidi, mancanza di programma di sviluppo aziendale credibile basato sulla reale situazione economico-finanziaria dell'impresa; insomma bisogna uscire dal vago, occorre avere una

(15) Con riferimento alla piccola e media impresa del Mezzogiorno, cfr. D. SARNO, *Struttura finanziaria e crescita delle imprese meridionali*, in *La questione agraria*, 2007, n. 2, 145.

(16) L'obiettivo economico della società cooperativa, a differenza dell'impresa capitalistica, sta – secondo S. ZAMAGNI, *Esigenze di forme nuove di capitalizzazione e identità cooperative*, in *Riv. coop.*, 2000, n. 3, 12 – nella «massimizzazione del cosiddetto dividendo

do sociale, definito dalla differenza tra ricavi e costi (...) diviso per il numero dei soci. Ciò significa che mentre nell'impresa di capitali il profitto è un residuo che finisce nelle mani dei proprietari dell'impresa ed il salario è un vincolo, nell'impresa cooperativa la remunerazione dei detentori di capitale è un vincolo e il dividendo sociale è un residuo».

(17) B. LUPPI - M. MARZO, *op. cit.*, 20.



progettualità di sviluppo e di crescita, essere credibili e trasparenti. Vale notare che, da quanto emerge dalla nuova disciplina, per attingere al credito non basta fare riferimento alla tradizione: ad esempio non sarà più sufficiente assicurare la restituzione del credito facendo ricorso alle garanzie personali, occorrendo invece dimostrare la solidità economico-finanziaria dell'impresa agricola e la propensione al rischio dell'imprenditore. L'impresa agricola deve avere la consapevolezza che il credito le è erogato, non per la simpatia accattivante dell'imprenditore, ma per il valore che la stessa incorpora in sé e rappresenta all'esterno, sia nello svolgimento dell'attività d'impresa sia per la capacità di produrre reddito, fornendo all'uopo tutti elementi d'informazione effettiva, necessari per la valutazione del suo reale patrimonio, attraverso il bilancio aziendale – quale strumento di comunicazione esterna all'impresa, che non sia connotato soltanto da aspetti formali (fiscali e civilistici) –, e non per le garanzie personali o reali che possono essere offerte alle banche. Tra l'altro, in generale, il concetto d'impresa si è imposto come sistema aperto, interessato ad un'intensità di rapporti con l'ambiente esterno; ciò non può non sollecitare, da un lato, la presa d'atto che sono mutate le relazioni tra strutture produttive (agrarie, industriali, ecc.) e sistema bancario, istituzioni, mondo del lavoro, e, dall'altro, come conseguenza, non possono non essere soddisfatte le esigenze di informazioni e di trasparenza che il mondo circostante richiede alla stessa impresa. Quanto alle garanzie personali, infatti, continueranno sì ad essere tenute presenti dal mondo bancario, ma sono destinate ad avere uno spazio limitato e una valenza riservata a particolari casi; esse se rilasciate da persone fisiche, potranno al più mitigare il rischio di credito e potranno, certamente, servire per essere utilizzate dal sistema bancario nell'intento di produrre l'effetto morale, di deterrente per l'obbligato, ai fini della restituzione del credito, ma sono irrilevanti per la banca ed inutilizzabili per la determinazione della quota di capitale minimo da accantonare a fronte del rischio dell'esposizione bancaria. Secondo la filosofia che ispira l'accordo di «Basilea 2», infatti, laddove il rischio di credito sia tale da richiedere «garanzie acces-

sorie», esse non avranno la funzione tradizionale sinora avuta, tranne per quelle rilasciate dallo Stato, da enti pubblici, da banche o da altri soggetti – es. consorzi fidi –, ecc. e sempre che, questi ultimi soggetti, abbiano un *rating* interno che corrisponda alle caratteristiche previste dall'accordo «Basilea 2», cioè siano *dirette, esplicite, irrevocabili ed incondizionate*. Stessa considerazione può avanzarsi, seppure con qualche distinguo, per le garanzie reali. Tali garanzie – individuate da «Basilea 2», in depositi bancari, titoli di debito emessi dallo Stato, titoli di debito diversi con un particolare *rating*, azioni quotate –, infatti, non avranno un impatto sul *rating* (ossia sul PD), ma potranno incidere sul valore di una eventuale perdita in caso di insolvenza (LGD) dell'impresa, riducendone il costo del finanziamento.

Il quadro complessivo che ne delinea l'accordo di «Basilea 2», è colorato da tinte fosche, che contrasta con la realtà agricola delle piccole e medie imprese. Queste, infatti, troveranno difficoltà nell'accedere ai finanziamenti bancari per causa del rischio di credito, cui è imperniata la nuova disciplina, ed in conseguenza dell'insufficiente disponibilità di mezzi propri, autoriproducibili in azienda, a seguito soprattutto della crescita degli oneri finanziari associati al flusso di risorse esterne (18), con il risultato di vederne una contrazione dei margini di utili derivanti della produzione. In relazione a ciò, concludendo, rileviamo ed abbiamo motivi sufficienti per ritenere che il nuovo accordo «Basilea 2», ed è questo, di certo, il suo lato positivo, prende in considerazione essenzialmente quell'azienda, come bene materiale, animato vivo e dinamico, che si propone di elaborare un progetto di crescita e di sviluppo, serio, chiaro, trasparente e controllabile, nel quale, incorporati gli altri fattori della produzione (lavoro, capitale, innovazione, tecnologia), sicuramente, avrà la capacità di produrre ricchezza e, quindi, utili per reinvestirli nell'azienda stessa. È con una visione lungimirante che, giocoforza, deve essere affrontato l'impatto, non morbido e non facile, con «Basilea 2», dove l'impresa agricola, piccola e media, da protagonista sappia ristrutturarsi e sappia conquistarsi uno spazio utile, aprendosi all'innovazione, intesa questa in senso lato, all'esterno e al mercato. □

(18) D. SARNO, *op. cit.*, 159.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Tribunale di primo grado CE, Sez. IV - 12-9-2007, in causa T-291/03 - Legal, pres. - Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano (avv. Perani ed altri) c. Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) UAMI.

**Produzione, commercio e consumo - Marchio comunitario - Procedimento di nullità - Marchio comunitario nominativo «Grana Biraghi» - Protezione della denominazione d'origine «Grana Padano» - Assenza di genericità - Regolamento (CEE) n 40/94 - Regolamento (CEE) n. 2081/92.**  
**Produzione, commercio e consumo - Marchio comunitario - Nome di un prodotto agricolo o alimentare - Nome comune dei prodotti - Nome comune dei prodotti agricoli o alimentari simili - Accertamento - Indizi di ordine giuridico, economico, tecnico, storico, culturale e sociale - Normative nazionali e comunitarie pertinenti - Percezione del consumatore medio.**

*Una denominazione d'origine protetta può essere costituita anche da una denominazione tradizionale non geografica designante un prodotto alimentare originario di una regione o di un luogo determinato che presentino fattori naturali omogenei che li delimitano dalle zone limitrofe. Non può ottenere la registrazione come DOP o IGP una denominazione che è sempre stata generica. Di conseguenza, nell'ipotesi di segno composto, la genericità può riguardare anche uno solo dei suoi termini, con la conseguenza che ritenuto o divenuto generico uno dei termini, l'intera denominazione è generica e non può essere registrata come DOP o IGP (1).*

*Per accertare se il nome di un prodotto agricolo o alimentare, anche se collegato col nome della regione in cui è stato inizialmente ottenuto, è divenuto, nel linguaggio corrente, il nome comune dei prodotti agricoli o alimentari simili, si deve tenere conto di tutta una serie di indizi di ordine giuridico, economico, tecnico, storico, culturale e sociale, nonché delle normative nazionali e comunitarie pertinenti e della percezione che il consumatore medio ha della pretesa denominazione generica e che può essere rilevata anche mediante specifici sondaggi presso i consumatori o sulla base di un parere del competente Comitato scientifico comunitario per le DOP e le IGP (2).*

(Omissis)

#### Ambito normativo

1. - L'art. 142 del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario (G.U. 1993, L 11, pag. 1), nella versione applicabile alla presente controversia, stabilisce: «Il presente regolamento lascia impregiudicate le disposizioni del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio (...), in particolare l'art. 14».

2. - (Omissis)

3. - L'art. 3 del regolamento n. 2081/92 dispone in particolare: «1. Le denominazioni divenute generiche non possono essere registrate.

Ai fini del presente regolamento, si intende per «denominazione divenuta generica» il nome di un prodotto agricolo o alimentare che, pur collegato col nome del luogo o della regione in cui il prodotto agricolo o alimentare è stato inizialmente ottenuto o commercializzato, è divenuto, nel linguaggio corrente, il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare.

Per determinare se una denominazione sia divenuta generica

o meno, si tiene conto di tutti i fattori, in particolare:

- della situazione esistente nello Stato membro in cui il nome ha la sua origine e nelle zone di consumo;
- della situazione esistente in altri Stati membri;
- delle pertinenti legislazioni nazionali o comunitarie».

4. - L'art. 13 del regolamento n. 2081/92 dispone in particolare: «1. Le denominazioni registrate sono tutelate contro: a) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta; b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali «genere», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili; c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per la confezione, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine; d) qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il pubblico sulla vera origine dei prodotti. Se una denominazione registrata contiene la denominazione di un prodotto agricolo o alimentare che è considerata generica, l'uso di questa denominazione generica per il prodotto agricolo o alimentare appropriato non è contrario al primo comma, lett. a) o b).

2. (...)

3. Le denominazioni protette non possono diventare generiche».

5. - L'art. 14, n. 1, del regolamento n. 2081/92 stabilisce in particolare: «Qualora una denominazione d'origine o un'indicazione geografica sia registrata conformemente al presente regolamento, la domanda di registrazione di un marchio corrispondente ad una delle situazioni di cui all'art. 13 e concernente lo stesso tipo di prodotto viene respinta, purché la domanda di registrazione del marchio sia presentata dopo la data della pubblicazione prevista all'art. 6, par. 2. I marchi registrati in modo contrario al primo comma sono annullati».

6. - (Omissis)

8. - L'art. 1 del regolamento della Commissione 12 giugno 1996, n. 1107, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'art. 17 del regolamento n. 2081/92 (G.U. L 148, pag. 1), dispone in particolare che «[l]e denominazioni figuranti nell'allegato sono registrate quali indicazioni geografiche protette (IGP) o denominazioni di origine protette (DOP) a norma dell'art. 17 del regolamento (...) n. 2081/92». L'allegato al regolamento n. 1107/96, nella parte A («Prodotti elencati nell'allegato II del Trattato destinati all'alimentazione umana»), considera, sotto «Formaggi», «Italia», in particolare le denominazioni «Grana Padano (DOP)» e «Parmigiano Reggiano (DOP)».

#### Fatto

9. - Il 2 febbraio 1998, la Biraghi S.p.A. presentava all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI), ai sensi del regolamento n. 40/94, una domanda di registrazione come marchio comunitario del marchio nominativo *Grana Biraghi*.

10. - I prodotti per cui veniva richiesta la registrazione sono quelli rientranti nella classe 29 ai sensi dell'accordo di Nizza 15 giugno 1957 relativo alla classificazione internazionale dei prodot-

ti e dei servizi per la registrazione dei marchi, come rivisto e modificato, e corrispondono alla seguente descrizione: «formaggio, in particolare formaggio di latte di vacca, formaggio stagionato, formaggio a pasta dura, formaggio in grandi forme, formaggio a pezzi con o senza crosta, formaggio confezionato in varie pezzature, formaggio grattugiato e confezionato».

11. - Il marchio richiesto veniva registrato il 2 giugno 1999 e pubblicato sul *Bollettino dei marchi comunitari* del 26 luglio 1999.

12. - Il 22 ottobre 1999, il Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano (in prosieguo: il «Consorzio» o il «ricorrente») proponeva dinanzi all'UAMI, ai sensi dell'art. 55 del regolamento n. 40/94, una domanda di dichiarazione di nullità del marchio comunitario *Grana Biraghi*. Il Consorzio sosteneva che la registrazione di tale marchio era contraria alla protezione della denominazione d'origine «Grana Padano» ai sensi del regolamento n. 2081/92, nonché all'art. 7, n. 1, lett. g), all'art. 51, n. 1, lett. a), all'art. 8, n. 1, e all'art. 52, n. 1, lett. a), del regolamento n. 40/94, facendo valere, per quanto riguarda quest'ultima disposizione, la registrazione dei marchi anteriori nazionali e internazionali *Grana e Grana Padano*.

13. - Con decisione 28 novembre 2001, la seconda divisione di annullamento dell'UAMI accoglieva la domanda di dichiarazione di nullità del Consorzio sul fondamento dell'art. 14 del regolamento n. 2081/92.

14. - Il 24 gennaio 2002, la Biraghi proponeva ricorso contro tale decisione, basandosi sul carattere generico e descrittivo del termine «grana».

15. - Con decisione 16 giugno 2003 (procedimento R 153/2002-1; in prosieguo: la «decisione impugnata»), la prima Commissione di ricorso accoglieva il ricorso della Biraghi annullando la decisione della divisione di annullamento e respingendo la domanda di dichiarazione di nullità del marchio comunitario *Grana Biraghi*. La Commissione di ricorso dichiarava che il termine «grana» era generico, nonché descrittivo di una qualità essenziale dei prodotti di cui trattasi. Pertanto, sulla base dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 2081/92, l'esistenza della DOP «Grana Padano» non osterebbe in alcun modo alla registrazione come marchio comunitario del segno *Grana Biraghi*.

### Conclusioni delle parti

16. - Il ricorrente, sostenuto dalla Repubblica italiana, chiede che il Tribunale voglia dichiarare nulla la registrazione del marchio comunitario *Grana Biraghi*.

17. - L'UAMI e la Biraghi chiedono che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

(*Omissis*)

21. - All'udienza, l'UAMI ha dichiarato che, alla luce delle sentenze del Tribunale 30 giugno 2004, causa T-107/02, GE Betz/UAMI - Atofina Chemicals (Biomate) (*Racc.* pag. II-1845), 25 ottobre 2005, causa T-379/03, Peek & Cloppenburg/UAMI (Cloppenburg) (*Racc.* pag. II-4633), e 12 luglio 2006, causa T-97/05, Rossi/UAMI - Marcorossi (Marcorossi) (non pubblicata nella *Raccolta*), esso non era tenuto a difendere sistematicamente tutte le decisioni impugnate delle Commissioni di ricorso. Esso aderiva quindi alle conclusioni del ricorrente e chiedeva l'annullamento della decisione impugnata.

22. - (*Omissis*)

### Sul merito

29. - A sostegno del suo ricorso, il ricorrente deduce, in sostanza, un motivo unico relativo alla violazione del combinato disposto dell'art. 142 del regolamento n. 40/94 e dell'art. 14 del regolamento n. 2081/92.

### Argomenti delle parti

30. - Il ricorrente sostiene, in primo luogo, che «grana» non è un termine generico, e ciò in ragione del suo carattere distintivo risultante dal riconoscimento della DOP «Grana Padano» sia sul piano nazionale, in forza della l. 10 aprile 1954, n. 125, sulla tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi (*G.U.R.I.* n. 99 del 30 aprile 1954, pag. 1294; in prosieguo: la «legge n. 125/54»), sia sul piano comunitario, in forza del regolamento n. 1107/96. Tale riconoscimento comporterebbe che tutti i produttori

che desiderino utilizzare la DOP «Grana Padano» devono seguire regole specifiche, prescritte dal disciplinare di tale DOP e destinate a garantire la qualità del prodotto venduto al pubblico. Peraltro, il ricorrente fa notare che la Biraghi, la quale fino al 1997 era uno dei 200 produttori membri del Consorzio, non ne fa più parte da allora, di modo che essa non può utilizzare la DOP «Grana Padano» e non è più obbligata a conformarsi a tale disciplinare. La limitazione dell'uso del termine «grana» all'identificazione della DOP «Grana Padano» sarebbe anche confermata dal d.p.r. 26 gennaio 1987, Modificazione al disciplinare di produzione del formaggio «Grana Padano» (*G.U.R.I.* n. 137 del 15 giugno 1987, pag. 4), ai sensi del quale la possibilità di utilizzare l'indicazione «Grana Trentino» è accordata solo alla condizione che il disciplinare di produzione della DOP «Grana Padano» sia integralmente rispettato.

31. - Il ricorrente e la Repubblica italiana evidenziano che il termine «grana» è, all'origine, un'espressione geografica, che designa un piccolo corso d'acqua, affluente del Po, situato in una valle denominata appunto Valle Grana. La Repubblica italiana rileva che la protezione del termine «grana» per designare un formaggio che beneficia di una DOP trova quindi il suo fondamento giuridico nell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2081/92.

32. - Il ricorrente afferma, inoltre, che la tutela della denominazione «grana», anche senza l'aggettivo «padano», era già stata riconosciuta prima del regolamento n. 1107/96. A tale riguardo, esso segnala che dal verbale della riunione del Comitato di regolamentazione indicazioni geografiche e denominazioni di origine del 22 novembre 1995 risulta che «gli Stati membri [avevano] indicato che l'art. 13 [del regolamento n. 2081/92] si [doveva] applicare per le denominazioni seguenti: (...), grana, padano, parmigiano, reggiano».

33. - Il ricorrente ricorda che la Corte si è già pronunciata contro la tesi della genericità di semplici parti di denominazioni d'origine composte nella sua sentenza 25 giugno 2002, causa C-66/00, Bigi (*Racc.* pag. I-5917), la quale avrebbe escluso il carattere generico della denominazione «parmesan», così come auspicato dal Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano.

34. - Il ricorrente sostiene inoltre che, con l'istituzione in Italia del regime delle denominazioni di origine, il *genus* «grana», esistente originariamente, fu distinto nelle due *species*, del Grana Padano e del Parmigiano Reggiano, ambedue tutelate da una DOP. Il primo sarebbe prodotto nei territori a nord del Po, mentre il secondo sarebbe prodotto nei territori collocati a sud dello stesso fiume.

35. - Il ricorrente e la Repubblica italiana sostengono che un riconoscimento esplicito del carattere generico del termine «grana» e un'utilizzazione generalizzata e senza distinzioni di tale termine sarebbero contrari al tenore del regolamento n. 2081/92, in particolare al suo art. 13, n. 1, che vieta qualunque utilizzo di denominazioni, marchi, nomi o indicazioni suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti mediante la registrazione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette in base al regolamento medesimo.

36. - Il ricorrente afferma che l'art. 10 della legge n. 125/54 sanziona persino sotto il profilo penale «chiunque usi le denominazioni di origine o tipiche riconosciute alterandole oppure parzialmente modificandole con aggiunte, anche indirettamente con termini rettificativi, come «tipo», «uso», «gusto» o simili».

37. - Il ricorrente menziona anche la giurisprudenza dei giudici nazionali e diversi verbali di contestazione d'infrazione emessi tra il 1997 e il 2000 dal Ministero italiano dell'agricoltura e delle foreste e notificati a produttori italiani che marchiavano illegittimamente i propri prodotti con la denominazione «grana». Tale conclusione non sarebbe invalidata dalla sentenza della Corte di cassazione 28 novembre 1989, n. 2562, secondo cui l'uso della denominazione «grana» non era oggetto di restrizioni particolari, dato che essa è stata pronunciata prima dell'istituzione delle denominazioni di origine da parte del regolamento n. 2081/92.

38. - Infine, la Repubblica italiana si associa in sostanza agli argomenti del ricorrente aggiungendo che il termine «grana» può essere considerato come una forma contratta che tutti i consumatori usano per indicare il formaggio Grana Padano. Inoltre, essa fa notare come il Governo italiano, nella sua domanda di registrazione della denominazione «Grana Padano», in base alla procedura prevista all'art. 17 del regolamento n. 2081/92, non aveva fatto ricorso ad una nota in margine che escludesse la protezione di ciascuno dei termini che facevano parte di tale denominazione.

Quindi essa considera che occorrerebbe concludere che anche il solo termine «grana» è tutelato e riservato alla DOP.

39. - L'UAMI osserva che l'art. 3 del regolamento n. 2081/92 precisa che, per determinare se un nome è divenuto generico, si deve tenere conto di numerosi fattori e procedere in particolare allo studio della situazione esistente nello Stato membro in cui il nome ha la sua origine e negli altri Stati membri. Sarebbe altresì necessario procedere allo studio del comportamento e dell'opinione del pubblico di riferimento. A tale riguardo, l'UAMI ricorda, da un lato, che l'organizzazione di sondaggi è uno degli strumenti più utilizzati dalla Commissione e dagli Stati membri e, dall'altro, che, ai sensi dell'art. 76 del regolamento n. 40/94, la Commissione di ricorso adita avrebbe potuto chiedere il parere della Commissione o delle autorità nazionali.

40. - L'UAMI fa notare che non risulta che la Commissione di ricorso abbia proceduto a consultare le competenti autorità italiane o comunitarie, né che essa abbia realizzato un approfondito esame del mercato italiano, così come dei mercati degli altri Stati membri. La Commissione di ricorso si sarebbe piuttosto basata sull'esame di dizionari italiani d'uso corrente e su ricerche effettuate su *Internet*.

41. - Inoltre, l'UAMI evidenzia che la stessa Commissione di ricorso, citando l'*Enciclopedia Zanichelli*, il *Dizionario della lingua italiana Le Monnier* e il *Vocabolario della lingua italiana Zingarelli*, ha rilevato che per il consumatore italiano il termine «grana» non rinvia soltanto a «un formaggio semigrasso a pasta dura, cotto», ma ad un formaggio avente la caratteristica di essere «originario delle zone tipiche dell'Emilia e della Lombardia». Orbene, il fatto stesso che i dizionari consultati menzionino una regione determinata è in sé sufficiente per escludere la genericità del termine «grana».

42. - Peraltro, il fatto che alcuni di tali dizionari, così come alcune ricette culinarie, menzionino alternativamente i due termini «grana» o «Grana Padano» sembrerebbe piuttosto corroborare l'opinione secondo cui per il consumatore italiano il termine «grana» è sinonimo di «Grana Padano».

43. - L'UAMI fa notare che, ai sensi dell'art. 13, n. 3, del regolamento n. 2081/92, una volta registrata, una DOP non può diventare generica. Così, fintanto che la Commissione o le autorità giurisdizionali competenti, comunitarie o nazionali, non hanno deciso che una DOP sia diventata generica, gli organi dell'UAMI dovrebbero considerare la registrazione di tale DOP come valida e meritevole di protezione.

44. - La Biraghi sostiene che il termine «grana» ha carattere generico e che identifica un tipo di formaggio a lenta maturazione, semigrasso, a pasta cotta, dura e granulosa. Nel suo significato letterale tale termine farebbe riferimento alla struttura granulosa della pasta del formaggio, il quale dovrebbe il suo nome appunto a tale caratteristica e non designerebbe in quanto tale una zona geografica o una precisa zona di provenienza. A tale riguardo, la Biraghi afferma che attualmente nella Valle Grana si produce esclusivamente il formaggio Castelmagno, che fruisce di una DOP.

45. - Del resto la Biraghi fa osservare che la citata sentenza Bigi, richiamata dal ricorrente, verteva su una denominazione composta formata da due termini che fanno ciascuno riferimento a luoghi di produzione: «parmigiano» per il formaggio prodotto nella zona limitrofa alla città di Parma, «reggiano» per quello prodotto nella zona limitrofa alla città di Reggio Emilia.

46. - La Biraghi sostiene altresì che il formaggio a pasta granulosa si chiamava «grana» ancor prima della creazione dei primi caseifici, avvenuta alla metà del XIX secolo, come spiegherebbe il ricorrente stesso in una delle sue pubblicazioni, nella quale quest'ultimo riconoscerebbe che il formaggio grana è stato prodotto per la prima volta intorno al 1135 e che il suo nome, utilizzato già nel 1750, sarebbe stato ispirato dall'aspetto granuloso della sua pasta.

47. - La Biraghi contesta che con l'istituzione in Italia del regime delle DOP il formaggio grana si suddivida in due sole *species* di uno stesso *genus*, cioè il Grana Padano e il Parmigiano Reggiano, ambedue tutelate da una DOP. Essa aggiunge che il termine «grana» non identifica neppure una terza specie di formaggio differente da queste DOP. Al contrario, il termine «grana» designerebbe uno stesso genere di formaggio a pasta dura e granulosa del quale farebbero parte, allo stesso tempo, il Grana Biraghi e le due DOP citate. Così, il fatto che siano state previste regole specifiche per la produzione e la commercializzazione del Grana Padano e del Parmigiano Reggiano non significherebbe che il formaggio grana non

esista più.

48. - Dal punto di vista normativo, la Biraghi fa rilevare che la decisione della Commissione 29 luglio 1996, 96/536/CE, che stabilisce l'elenco dei prodotti a base di latte per i quali gli Stati membri sono autorizzati a concedere deroghe individuali o generali ai sensi dell'art. 8, par. 2, della direttiva 92/46/CEE, nonché la natura delle deroghe applicabili alla fabbricazione di tali prodotti (*G.U.L.* 230, pag. 12), menziona in particolare il «Dansk Grana» e il «Romonte-Typ Grana».

49. - La Biraghi sostiene che l'esistenza del formaggio grana in quanto genere è confermata da diverse opere e da diversi dizionari, dalle decisioni di rigetto delle domande di registrazione dei marchi Grana Piemontese e Grana Reale adottate dall'Ufficio italiano brevetti e marchi, dalla circolare dell'associazione di categoria Assolatte 4 gennaio 1999, n. 1, la quale prevede, nel suo allegato, tre categorie di grana e precisamente il Grana Padano, il Parmigiano Reggiano e gli «altri grana», nonché dal fatto che tale ultima categoria viene usata anche dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per le proprie rilevazioni.

50. - La Biraghi sostiene, contrariamente al ricorrente e alla Repubblica italiana, che la denominazione registrata in quanto DOP, ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge n. 125/54 e dell'art. 13 del regolamento n. 2081/92, è solamente la denominazione composta «Grana Padano» e non anche il termine «grana». Infatti, secondo la Biraghi, conformemente all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2081/92, il termine «grana», in quanto generico, non avrebbe potuto, da solo, essere registrato come DOP.

51. - A tale riguardo, la Biraghi precisa che la questione dell'utilizzo del termine «grana» disgiuntamente dall'aggettivo «padano» è già stata affrontata in Italia dalla Corte di cassazione nella sentenza 28 novembre 1989, n. 2562, in cui questa ha statuito che, «mentre il formaggio «grana padano» gode del riconoscimento di origine e, in conseguenza, della tutela penale in caso di uso improprio della denominazione, il formaggio definito semplicemente grana non ha nella legislazione vigente il riconoscimento di formaggio tipico, sicché l'uso di tale denominazione (...) non è soggetto a particolari restrizioni e non comporta violazione alla legge [n. 125/54]». La Biraghi aggiunge anche che la Corte, nella sentenza 9 giugno 1998, cause riunite C-129/97 e C-130/97, Chiciak e Fol (*Racc.* pag. I-3315), relativa alla DOP «Epoisses de Bourgogne», ha precisato che «nel caso di una denominazione d'origine «composta» [registrata in base alla procedura abbreviata di cui all'art. 17 del regolamento n. 2081/92], il fatto che per [la detta denominazione] non esistano indicazioni sotto forma di note a piè di pagina nell'allegato del regolamento [n. 1107/96], le quali precisino che la registrazione non è stata richiesta per una parte di questa denominazione, non implica necessariamente che ogni sua singola parte sia protetta». La protezione delle denominazioni generiche sarebbe anche stata esclusa dalla Corte nelle sentenze 10 novembre 1992, causa C-3/91, Exportur (*Racc.* pag. I-5529), e 7 maggio 1997, cause riunite da C-321/94 a C-324/94, Pistre e a. (*Racc.* pag. I-2343).

52. - Alla luce di tali considerazioni, la Biraghi ritiene che l'utilizzo del termine generico «grana» non costituisca una violazione né dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 2081/92, né della normativa nazionale in materia di denominazioni di origine. Infatti, la legge n. 125/54 punirebbe qualsiasi uso di denominazioni di origine mediante alterazione o modifica con termini come «tipo», «uso», «gusto», ma non il semplice uso di un termine generico quale «grana».

#### Giudizio del Tribunale

53. - L'art. 142 del regolamento n. 40/94 stabilisce che esso lascia impregiudicate le disposizioni del regolamento n. 2081/92, e in particolare il suo art. 14.

54. - L'art. 14 del regolamento n. 2081/92 dispone che la domanda di registrazione di un marchio corrispondente ad una delle situazioni di cui all'art. 13 e concernente lo stesso tipo di prodotto viene respinta, purché la domanda di registrazione del marchio sia presentata dopo la data della pubblicazione prevista all'art. 6, n. 2. I marchi registrati in modo contrario a tale disposizione sono annullati.

55. - Ne deriva che l'UAMI è tenuto ad applicare il regolamento n. 40/94 in modo da non pregiudicare la tutela concessa alle DOP dal regolamento n. 2081/92.

56. - Di conseguenza, l'UAMI deve respingere la domanda di registrazione di ogni marchio che si trovi in una delle situazioni

descritte all'art. 13 del regolamento n. 2081/92 e, se il marchio è già stato registrato, deve dichiararne la nullità.

57. - Peraltro, da un lato, conformemente all'art. 13, n. 3, del regolamento n. 2081/92, le denominazioni protette non possono diventare generiche, e dall'altro, il fatto che il regolamento n. 1107/96 non contenga un'indicazione sotto forma di una nota a piè di pagina che precisi che la registrazione del termine «grana» non è richiesta non implica necessariamente che ogni singola parte della denominazione «Grana Padano» sia protetta (v., in tal senso, sentenza Chiciak e Fol, cit., punto 39).

58. - L'art. 13, n. 1, del regolamento n. 2081/92 dispone inoltre che, «[s]e una denominazione registrata contiene la denominazione di un prodotto agricolo o alimentare che è considerata generica, l'uso di questa denominazione generica per il prodotto agricolo o alimentare appropriato non è contrario al primo comma, lett. a) o b)». Ne consegue che, qualora la DOP sia composta da più elementi, di cui uno costituisce l'indicazione generica di un prodotto agricolo o alimentare, l'uso di tale nome generico in un marchio registrato deve essere considerato conforme all'art. 13, primo comma, lett. a) o b), del regolamento n. 2081/92 e la domanda di annullamento fondata sulla DOP deve essere respinta.

59. - A tale riguardo si desume dalla citata sentenza Chiciak e Fol (punto 38) che, nel regime di registrazione comunitaria istituito dal regolamento n. 2081/92, le questioni relative alla protezione da accordare ai singoli elementi di una denominazione, e segnatamente quella di stabilire se si tratti di una denominazione generica o di un elemento protetto contro le prassi menzionate all'art. 13 del detto regolamento, formano oggetto di una valutazione operata sulla base di un'analisi dettagliata del contesto fattuale in questione.

60. - A tale riguardo, occorre constatare, a titolo preliminare, che la Commissione di ricorso era competente ad effettuare un tale tipo di analisi e, eventualmente, a negare la protezione della parte generica di una DOP. Infatti, dato che non si tratta di dichiarare la nullità di una DOP in quanto tale, il fatto che l'art. 13, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 2081/92 escluda la protezione delle denominazioni generiche contenute in una DOP autorizza la Commissione di ricorso a verificare se il termine in causa costituisca effettivamente la denominazione generica di un prodotto agricolo o alimentare.

61. - Una tale analisi presuppone la verifica di un certo numero di requisiti, ciò che richiede, in larga parte, conoscenze approfondite tanto di elementi particolari dello Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza della Corte 6 dicembre 2001, causa C-269/99, Carl Kühne e a., *Racc.* pag. I-9517, punto 53), quanto della situazione esistente negli altri Stati membri (v., in tal senso, sentenza della Corte 16 marzo 1999, cause riunite C-289/96, C-293/96 e C-299/96, Danimarca e a./Commissione, *Racc.* pag. I-1541, punto 96).

62. - Alla luce di ciò, la Commissione di ricorso era tenuta ad effettuare un'analisi dettagliata dell'insieme dei fattori che possono determinare il detto carattere generico.

63. - L'art. 3 del regolamento n. 2081/92, dopo aver stabilito che le denominazioni divenute generiche non possono essere registrate, prevede che, per determinare se una denominazione è divenuta generica o meno, si tiene conto di tutti i fattori, e in particolare della situazione esistente nello Stato membro in cui il nome ha la sua origine e nelle zone di consumo, della situazione esistente in altri Stati membri e delle pertinenti legislazioni nazionali o comunitarie.

64. - Gli stessi criteri devono essere applicati ai fini dell'applicazione dell'art. 13, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 2081/92. Infatti, come constatato dalla Corte, la definizione che fornisce l'art. 3, n. 1, secondo comma, dello stesso regolamento della nozione di «denominazione divenuta generica» è applicabile anche alle denominazioni che sono sempre state generiche (sentenza Danimarca e a./Commissione, cit., punto 80).

65. - Così, gli indizi di ordine giuridico, economico, tecnico, storico, culturale e sociale che permettono di effettuare la richiesta analisi dettagliata sono, segnatamente, le normative nazionali e comunitarie pertinenti, inclusa la loro evoluzione storica, la percezione che il consumatore medio ha della pretesa denominazione generica, incluso il fatto che la notorietà della denominazione resti inerente al formaggio tradizionale stagionato fabbricato in una zona di produzione in conseguenza del fatto che essa non venga utilizzata comunemente in altre regioni dello Stato membro o del-

l'Unione europea, la circostanza che un prodotto sia stato legalmente commercializzato con la denominazione di cui trattasi in alcuni Stati membri, il fatto che un prodotto sia stato legalmente fabbricato con la denominazione in questione nel paese d'origine della denominazione stessa anche senza rispettarne i metodi tradizionali di produzione, la circostanza che operazioni di tal genere si siano protratte nel tempo, la quantità di prodotti recanti la denominazione in questione e fabbricati senza seguire i metodi tradizionali rispetto alla quantità di prodotti fabbricati secondo tali metodi, la quota di mercato detenuta dai prodotti recanti la denominazione in questione e fabbricati senza seguire i metodi tradizionali rispetto alla quota di mercato detenuta dai prodotti fabbricati secondo tali metodi, il fatto che i prodotti fabbricati senza seguire i metodi tradizionali siano presentati in modo da rinviare ai luoghi di produzione dei prodotti fabbricati secondo tali metodi, la protezione della denominazione controversa mediante accordi internazionali e il numero di Stati membri che, eventualmente, fanno valere il preteso carattere generico della denominazione in questione (v., in tal senso, sentenze Danimarca e a./Commissione, cit., punti 95, 96, 99 e 101; Bigi, cit., punto 20, e 25 ottobre 2005, cause riunite C-465/02 e C-466/02, Germania e Danimarca/Commissione, *Racc.* pag. I-9115, punti 75, 77, 78, 80, 83, 86, 87, 93 e 94).

66. - Peraltro, la Corte non ha escluso la possibilità di tenere conto (sentenza Danimarca e a./Commissione, cit., punti 85-87), nell'esame del carattere generico di una denominazione, di un sondaggio effettuato presso i consumatori, organizzato al fine di comprendere la loro percezione della denominazione in questione, o di un parere del Comitato istituito dalla decisione della Commissione 21 dicembre 1992, 93/53/CEE, che istituisce un Comitato scientifico per le denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le attestazioni di specificità (*G.U.* 1993, L 13, pag. 16), che è stato successivamente sostituito dal Gruppo scientifico di esperti per le denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le specialità tradizionali garantite, istituito dalla decisione della Commissione 20 dicembre 2006, 2007/71/CE (*G.U.* 2007, L 32, pag. 177). Tale Comitato, composto da professionisti altamente qualificati nei settori giuridico e agricolo, ha come funzione di esaminare, segnatamente, il carattere generico delle denominazioni.

67. - Infine, è possibile prendere in considerazione altri elementi, segnatamente la definizione di una denominazione come generica nel *Codex alimentarius* (sul valore indicativo delle norme del *Codex alimentarius*, v. sentenze della Corte 22 settembre 1988, causa 286/86, Deserbais, *Racc.* pag. 4907, punto 15, e 5 dicembre 2000, causa C-448/98, Guimont, *Racc.* pag. I-10663, punto 32) e l'inclusione della denominazione nella lista contenuta nell'allegato II della Convenzione internazionale relativa all'utilizzo di indicazioni di origine e denominazioni dei formaggi, firmata a Stresa il 1° giugno 1951, in quanto tale inclusione autorizza l'uso della denominazione in ogni paese firmatario della Convenzione, a condizione che le regole di fabbricazione siano rispettate e che il paese di produzione sia indicato, senza che tale possibilità venga limitata ai produttori della zona geografica corrispondente (v. conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer per la citata sentenza Germania e Danimarca/Commissione, *Racc.* pag. I-9118, par. 168).

68. - Orbene, è giocoforza constatare che la Commissione di ricorso ha ignorato i criteri espressi dalla giurisprudenza comunitaria in materia di DOP e sanciti dall'art. 3 del regolamento n. 2081/92.

69. - Infatti, essa non ha preso in considerazione nessuno degli elementi che, secondo la giurisprudenza ricordata ai precedenti punti 65-67, permettono di effettuare la richiesta analisi del carattere eventualmente generico di una denominazione o di uno degli elementi che la compongono e non ha assolutamente fatto ricorso a sondaggi d'opinione presso i consumatori o al parere di esperti qualificati in materia, né ha richiesto informazioni, tanto agli Stati membri, quanto alla Commissione, la quale avrebbe, a sua volta, potuto investire della questione il sopraccitato comitato scientifico, mentre, come evidenzia a giusto titolo l'UAMI, essa ne avrebbe avuto la possibilità ai sensi dell'art. 74, n. 1, prima frase, e dell'art. 76 del regolamento n. 40/94.

70. - Gli elementi di prova posti a fondamento della decisione impugnata consistono semplicemente in estratti di dizionari e ricerche su Internet effettuate d'ufficio dalla commissione di ricorso.

71. - Orbene, la frequenza con cui un termine compare su

*Internet* non è, di per se stessa, di natura tale da provare il carattere generico di una denominazione. Inoltre, tutte le definizioni del termine «grana» fornite dai dizionari citati dalla commissione di ricorso rinviano al luogo di produzione del Grana Padano, corrispondente ad una zona della pianura padana. Di conseguenza, e contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione di ricorso, tali dizionari dimostrano piuttosto che la denominazione «grana» viene utilizzata nella lingua italiana come una forma abbreviata di Grana Padano e che la denominazione «grana» è connessa nei fatti e nel comune sentire alla provenienza padana di tale prodotto, il che è confermato dai due dizionari tedeschi citati ai punti 50 e 51 della decisione impugnata. Riguardo alla definizione fornita nell'*Enciclopedia Treccani*, essa è priva di rilevanza, in quanto risalente al 1949, vale a dire a una data anteriore tanto al regolamento n. 1107/96, quanto alla legge n. 125/54, recante il primo riconoscimento della denominazione «Grana Padano» in quanto DOP.

72. - In più, occorre constatare che, se la Commissione di ricorso avesse debitamente preso in considerazione tutti gli elementi di prova forniti dal ricorrente e avesse applicato i criteri formulati dalla giurisprudenza della Corte, essa avrebbe dovuto concludere che la prova del carattere generico della denominazione «grana» non era stata apportata in misura sufficiente.

73. - Tra tali elementi vi è, prima di tutto, la situazione normativa riguardante la protezione della denominazione «Grana Padano» in Italia, nonché la sua evoluzione storica.

74. - A tale riguardo, occorre rilevare che il primo riconoscimento normativo della denominazione «grana» risale al r.d.l. 17 maggio 1938, n. 1177, Disposizioni integrative della disciplina della produzione e della vendita dei formaggi (*G.U.R.I.* n. 179 dell'8 agosto 1938). In tale decreto, che fissa il tenore minimo di materia grassa nei vari formaggi italiani, si menzionano: il grana parmigiano-reggiano, il grana lodigiano, il grana emiliano, il grana lombardo e il grana veneto. Tale decreto testimonia il fatto che il grana era prodotto in diverse zone della valle padana, in prossimità di Parma e di Reggio Emilia, di Lodi, in Emilia, in Lombardia e in Veneto. La denominazione «Grana Padano», al contrario, non vi è menzionata.

75. - È giocoforza constatare che tali zone sono tutte incluse nella zona di produzione vuoi del Parmigiano Reggiano (Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna a ovest del Reno e Mantova a est del Po), vuoi del Grana Padano (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Provincia di Trento).

76. - A seguito dell'istituzione in Italia del primo regime di denominazioni d'origine con la legge n. 125/54 e con il d.p.r. 30 ottobre 1955, n. 1269, Riconoscimento delle denominazioni circa i metodi di lavorazione, caratteristiche merceologiche e zone di produzione dei formaggi (*G.U.R.I.* n. 295 del 22 dicembre 1955, pag. 4401), che ha riconosciuto la denominazione d'origine «Grana Padano», il formaggio Parmigiano Reggiano ha perso la sua qualificazione come grana in ragione delle sue caratteristiche peculiari, mentre il riconoscimento di cui beneficiavano tutti gli altri formaggi grana è stato sussunto sotto la denominazione «padano».

77. - Il fatto che la legislazione italiana del 1938 citi differenti tipi di grana (parmigiano-reggiano, lodigiano, emiliano, lombardo e veneto), tutti prodotti nella zona della pianura del Po, senza tuttavia citare il Grana Padano, nonché il fatto che la normativa successiva abbia introdotto la denominazione «Grana Padano» abbandonando nel contempo le denominazioni anteriori, indicano che il grana è un formaggio tradizionalmente prodotto in numerose zone della pianura del Po e che, perciò, ad un certo momento è stato identificato dal legislatore italiano con il termine «padano», in modo tale da semplificare il quadro normativo e da includere in una sola denominazione le differenti denominazioni anteriori, tutte originarie della valle padana.

78. - La qualificazione di «padano» non è quindi stata introdotta per limitare la portata della DOP solo a taluni tipi di grana, ma piuttosto al fine di riunirli tutti sotto la stessa elevata tutela accordata inizialmente dalla normativa italiana e successivamente dal regolamento n. 2081/92. Ne consegue che l'evoluzione del quadro giuridico italiano indica che la denominazione «grana» non è generica.

79. - Nessuno degli argomenti proposti dalla Biraghi permette di rimettere in discussione tali considerazioni. In primo luogo, riguardo all'esistenza della denominazione «grana trentino», occorre constatare che il decreto del presidente della Repubblica recante modifica del disciplinare del formaggio Grana Padano, richia-

mato dalla Biraghi, ha autorizzato l'aggiunta dell'espressione «trentino» (di Trento) sul formaggio Grana Padano prodotto nel territorio della Provincia di Trento. Tale possibilità non fa che rinforzare l'idea che è possibile chiamare «grana» un formaggio solamente se esso è prodotto secondo il disciplinare del Grana Padano.

80. - In secondo luogo, anche se la circolare dell'associazione Assolate indica effettivamente l'esistenza di «altri grana», oltre al Grana Padano, è giocoforza constatare che, come risulta dalla tabella allegata alla detta circolare, tali «altri grana» erano esportati verso Paesi diversi dagli Stati membri della Comunità europea, segnatamente negli Stati Uniti d'America, in Giappone, in Russia, in Croazia, in Slovenia, Paese quest'ultimo che non era membro dell'Unione europea alla data cui tali dati si riferiscono, vale a dire nel 1999. Riguardo al formaggio che era destinato all'esportazione verso Paesi in cui la denominazione «grana» non beneficiava di alcuna protezione normativa particolare, tale argomento è ininfluenza, in applicazione del principio di territorialità riconosciuto dalla Corte nell'ambito dei diritti di proprietà intellettuale nella sua citata sentenza *Exportur* (punto 12). Lo stesso vale per i dati elaborati dall'ISTAT, richiamati dalla Biraghi, i quali non sono conclusivi dato che non indicano il mercato di destinazione degli «altri grana».

81. - In terzo luogo, sostenendo che il termine «grana» non designerebbe una zona geografica in quanto tale, la Biraghi intende in sostanza dimostrare che la denominazione «grana» non potrebbe in alcun caso beneficiare della protezione accordata dal regolamento n. 2081/92, dato che essa non risponde alla definizione della denominazione d'origine fornita all'art. 2 di tale regolamento. Orbene, non è rilevante stabilire se la denominazione «grana» derivi la sua origine dal fatto che il formaggio che essa designa ha una struttura granulosa o, invece, dal fatto che esso originariamente era stato prodotto nella Valle Grana dato che, in forza dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2081/92, una DOP può essere anche costituita da una denominazione tradizionale non geografica designante un prodotto alimentare originario di una regione o di un luogo determinato che presentino fattori naturali omogenei che li delimitano dalle zone limitrofe (sentenza *Germania e Danimarca e a./Commissione*, cit., punti 46-50). A tale riguardo, non è contestato che il formaggio grana è originario della regione della pianura padana. A tale titolo, esso soddisfa quindi i requisiti di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2081/92.

82. - In quarto luogo, il rinvio da parte della Biraghi alla citata sentenza *Germania e Danimarca/Commissione* per sostenere la sua tesi è privo di ogni pertinenza in quanto la Corte non critica la possibilità che una denominazione non geografica possa costituire una DOP, ma contesta solamente l'estensione della zona di produzione della denominazione non geografica «feta». Sulla base di questa stessa considerazione, deve essere respinto anche l'argomento fatto valere dalla Biraghi secondo cui, nella Valle Grana, si produce solo il formaggio Castelmagno. Allo stesso modo deve essere escluso il riferimento effettuato dalla Biraghi alla citata sentenza *Pistre e a.*, in quanto, come risulta dal punto 35 di tale sentenza, questa concerne una denominazione (montagna) che non soddisfa i requisiti per essere considerata come corrispondente ad una denominazione d'origine ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 2081/92, dato che non esiste una relazione diretta tra la qualità o le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica specifica.

83. - In quinto luogo, la decisione 96/536, che cita il formaggio danese «Dansk Grana» e quello tedesco «Romonte-Typ Grana», è stata adottata nell'ambito dell'applicazione della direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte (*G.U.* L 268, pag. 1). Essendo la decisione 96/536 diretta solo ad autorizzare eccezioni al rispetto delle disposizioni sanitarie stabilite dalla direttiva 92/46, essa non può avere alcuna influenza sulla protezione di un diritto di proprietà intellettuale quale una denominazione d'origine protetta (v., in tal senso, sentenza *Germania e Danimarca/Commissione*, cit., punto 96). Anche supponendo che tale citazione dimostrasse il carattere generico della denominazione «grana» in Danimarca e in Germania, non sarebbe possibile estendere tale conclusione all'insieme del territorio comunitario o almeno ad una parte sostanziale di esso. Inoltre, la decisione 96/536 si riferisce al grana danese e ad un formaggio tedesco che si precisa essere del «tipo» grana, il che fa pensare che, in Danimarca e in Germania, la denominazione «grana» senza qualificazio-



ni avrebbe in ogni caso mantenuto la sua connotazione di «Grana Padano» (v., in tal senso, sentenza Germania e Danimarca/Commissione, cit., punto 92). Infine, la decisione 96/536, citata dalla Biraghi, risale al 1996, periodo in cui gli Stati membri potevano ancora avvalersi dell'eccezione prevista all'art. 13, n. 2, del regolamento n. 2081/92, che li autorizzava a mantenere i regimi nazionali, che permettevano l'utilizzazione delle denominazioni registrate ai sensi dell'art. 17 per un periodo limitato al massimo a cinque anni dopo la data della pubblicazione del regolamento.

84. - In sesto luogo, la sentenza della Corte di cassazione 28 novembre 1989 è stata resa nell'ambito di un procedimento penale ed essa menziona esplicitamente che il proscioglimento dell'accusato era la conseguenza dell'assenza, in quel momento, di una sanzione penale applicabile in caso di utilizzazione impropria della denominazione «grana». Inoltre, tale sentenza è stata pronunciata prima dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 2081/92 e 1107/96, vale a dire prima che il livello di protezione delle DOP fosse definito a livello comunitario. Infine, risulta da numerosi verbali di accertamento di frodi dell'Ispettorato centrale repressione frodi del Ministero italiano dell'agricoltura e delle foreste, prodotti dal ricorrente e tutti successivi alla sentenza della Corte di cassazione e al regolamento n. 1107/96, che le autorità italiane procedono sistematicamente al sequestro dei formaggi recanti solo l'indicazione «grana» in considerazione del fatto che una tale pratica costituisce una violazione della DOP «Grana Padano» quale protetta dal regolamento n. 1107/96.

85. - In ultimo luogo, neanche i dizionari citati dalla Biraghi sono pertinenti. Infatti, contrariamente a quanto pretende la Biraghi, si può notare che, se è vero che il *Dizionario dei formaggi Larousse* definisce i grana come «formaggi italiani aventi (certe) caratteristiche comuni», esso tuttavia indica in seguito che una serie di leggi italiane ne ha definito la denominazione distinguendo i formaggi prodotti in certe province (Parmigiano Reggiano) da quelli prodotti in altre province (Grana Padano), giungendo così a corroborare la tesi contraria a quella del carattere generico della denominazione «grana». Non si può, invece, trarre alcuna conclusione dalla *Guide du fromage Androuët-Stock*, che non cita nemmeno il Grana Padano.

86. - Il quadro normativo italiano non era peraltro il solo indizio di cui disponeva la Commissione di ricorso al fine di escludere il carattere generico della denominazione «grana». Essa era, infatti, a conoscenza del fatto che nessuno Stato membro aveva sollevato la questione del preteso carattere generico della denominazione «grana» in seno al Comitato di regolamentazione consultato dalla Commissione in vista dell'adozione del regolamento n. 1107/96. In più, non le era stata fornita nessuna prova della commercializzazione nella Comunità europea di un formaggio denominato «grana».

87. - Infine, riguardo al suo obbligo di informarsi d'ufficio sul diritto nazionale applicabile [v., in tal senso, sentenza del Tribunale 20 aprile 2005, causa T-318/03, Atomic Austria/UAMI - Fábricas Agrupadas de Muñecas de Onil (Atomic Blitz), *Racc.* pag. II-1319, punto 35], la Commissione di ricorso avrebbe anche potuto prendere in considerazione l'esistenza di normative nazionali di recepimento della citata Convenzione internazionale sull'uso delle indicazioni di origine e delle denominazioni dei formaggi nonché delle Convenzioni internazionali bilaterali di protezione della denominazione «grana».

88. - Da tutto quanto precede risulta che la Commissione di ricorso non poteva concludere che la registrazione del marchio *Grana Biraghi* non costituisca un pregiudizio alla DOP «Grana Padano» ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2081/92.

89. - Occorre dunque concludere che il ricorso è fondato nella misura in cui la Commissione di ricorso ha considerato erroneamente che la denominazione «grana» era generica e che l'esistenza della DOP «Grana Padano» non ostava alla registrazione del marchio *Grana Biraghi* ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2081/92. Pertanto, si deve annullare la decisione impugnata.

(Omissis)

(1) LE DENOMINAZIONI DI ORIGINE TRA LA PRETESA CHE NELLA DENOMINAZIONE RICORRA IL NOME GEOGRAFICO DEL LUOGO DI PRODUZIONE E LA RICORRENZA DEI FATTORI CHE LE RENDONO GENERICHE: IL CASO «GRANA PADANO».

1. Nella controversia di cui alla riportata sentenza del Tribunale di primo grado della Comunità europea la Biraghi S.p.A. sosteneva la fondatezza della propria richiesta di registrazione del termine «Grana Biraghi» come marchio comunitario, perché la denominazione di origine protetta «Grana Padano» era illegittima per non esistere un luogo geografico dal nome «Grana» o comunque per non essere il luogo «Grana» l'area geografica di produzione del c.d. Grana Padano, e per essere il nome «grana» un nome generico e, quindi, come tale incapace di assurgere a denominazione di origine protetta sia pure in aggiunta all'aggettivo «padano».

Al giudizio del Tribunale, quindi, venivano sottoposte due questioni: a) se per assumere il significato e ricevere la tutela di denominazione di origine protetta è necessario che nella denominazione sia compreso il nome geografico del luogo di produzione; b) se per essere definita generica una denominazione (anche) geografica occorra la sussistenza di specifici fattori e quali.

2. Il Consorzio del Grana Padano ha fatto notare che nel territorio italiano esiste una località geografica «grana». Trattasi del nome geografico di un piccolo corso d'acqua, affluente del Po, che dà il nome ad una valle, appunto la «Valle Grana» (1). Il termine «Grana» della DOP «Grana Padano» sarebbe, quindi, una vera espressione geografica e non una mera espressione merceologica, e per di più indicherebbe un luogo di quell'area padana a cui deve risalire la produzione del latte con il quale si fanno i formaggi designati con la DOP «Grana Padano».

Però non c'era bisogno che il Consorzio del Grana Padano arzigogolasse una difesa del genere di quella sopra riportata. Invero, la formula del regolamento 2081/1992, ripresa dal vigente regolamento 510/2006, consente che nella denominazione di origine protetta dal diritto comunitario sia compresa una denominazione tradizionale, *anche non geografica*, che designi un prodotto agricolo originario di una regione determinata (art. 2, n. 3) che presenta fattori naturali omogenei che la delimitano dalle zone limitrofe.

In altre parole, non è necessario che il termine «grana» sia un toponimo, essendo sufficiente che esso, assieme all'aggettivo «padano», designi un prodotto agricolo tradizionale di una determinata regione. In sostanza, si è ripetuta la stessa situazione del formaggio «feta» che è una DOP, non tanto perché «feta» sia un toponimo (dato che non esiste in Grecia un luogo denominato «Feta»), ma perché è un termine per designare un formaggio tradizionale di una specifica regione della Grecia. Sicché è stato facile al Tribunale ricordare, al punto 81, il caso *Germania e Danimarca c. Commissione* (2) per respingere le contestazioni della Biraghi S.p.A., essendo incontestato e incontestabile che il formaggio denominato «Grana Padano» è originario della regione della pianura padana e, perciò, rispondente ai requisiti di cui al detto art. 2, n. 3, del (rilevante, all'epoca della controversia) regolamento 2081/1992.

3. La questione più complessa è stata quella relativa all'accusa del carattere «generico» della denominazione «grana». Invero, se si fosse riconosciuta la «volgarizzazione» del nome «grana», la conseguenza, nella controversia in esame, sarebbe

(1) La Biraghi S.p.A. ha però osservato che nella Valle Grana si produce esclusivamente il formaggio Castelmagno, che fruisce di una DOP.

(2) Il caso «feta» è stato portato due volte alla conoscenza della Corte di giustizia. Una prima volta, per la contestazione di genericità, si è avuta la sentenza 16 marzo 1999, in causa C-299/96, *Danimarca c. Commissione e Grecia*, su cui v. DI LAURO, *Denominazione d'origine protetta e nozione di denominazione generica: il caso feta*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, 161. Una

seconda volta, perché Germania e Danimarca hanno impugnato il regolamento 1892/2002 della Commissione che aveva iscritto il formaggio fra le DOP. Su conforme requisitoria dell'Avvocato generale la Corte di giustizia, con sentenza 25 ottobre 2005, cause C-465-466/02, *Germania e Danimarca c. Commissione*, ha riconosciuto che la denominazione «feta» può godere della protezione accordata dal regolamento 2081/92 sulle DOP e IGP, sicché essa è stata registrata come DOP per la Grecia.

stata duplice: il nome «grana» non poteva assurgere, nemmeno con la qualificazione «padano», a denominazione di origine protetta, perché l'art. 3, par. 1, del regolamento 2081/1992 stabilisce che «le denominazioni divenute generiche non possono essere registrate» come DOP o IGP (3); di conseguenza, non vi sarebbe stato spazio per l'applicazione dell'art. 14 dello stesso regolamento che sanziona di nullità il marchio corrispondente ad una denominazione di origine registrata, cosicché correttamente sarebbe stato registrato, come marchio comunitario, il segno «Grana Braghi» della Biraghi S.p.A. e sarebbe stata corretta la decisione 16 giugno 2003 della Prima Commissione di ricorso dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI) che aveva dichiarato che il termine «grana» era generico e che quindi l'esistenza di una DOP «grana padano» non ostava in alcun modo alla registrazione del segno «Grana Braghi» come marchio comunitario.

Brevemente ricordiamo a noi stessi che un marchio o una denominazione sono «generici», quando il nome, anche se collegato al nome del luogo in cui il prodotto è stato inizialmente ottenuto, è divenuto, nel linguaggio corrente, il nome comune di quel genere di prodotto; in sostanza, i consumatori si sono «appropriati» di un segno di un prodotto specifico per contraddistinguere una categoria generale di prodotti, facendo perdere al primo il suo collegamento con l'impresa di origine. Si pensi ai termini «Prémamam», «Pinguino», «Biro», «Thermos», «Nylon», «Cellophane», che da marchi di specifici prodotti sono diventati nomi generici. E provvediamo ad accostare le denominazioni geografiche al marchio, perché così facendo riusciamo meglio a spiegare come, anche rispetto alle prime, sia possibile il verificarsi del fenomeno della c.d. volgarizzazione o genericizzazione del nome essendo questo un fenomeno studiato soprattutto con riferimento al marchio (4), benché non siano fuori dalle analisi degli studiosi le fattispecie dell'inchiostro di china, dell'acqua di colonia o del sapone di marsiglia i cui nomi, nati per designare specifici prodotti realizzati in Cina, a Colonia o a Marsiglia, con il tempo sono divenuti il nome comune di un certo genere di inchiostro, di tutte le acque profumate da toilette, di un certo tipo di sapone.

Il fatto è che il mercato dei prodotti è fortemente sensibile alla volgarizzazione dei segni, perché quando i prodotti, designati con un certo specifico nome, diventano celebri per qualità e composizione, può accadere che il generale apprezzamento dei consumatori li induca ad usare il nome dell'originario prodotto per designare tutti i prodotti dello stesso genere e realizzati nella stessa maniera dei primi (5). Esempi del genere sono abbastanza diffusi. Rimanendo nel campo del mercato alimentare basta ricordare il recente caso del marchio «bostongurka» di un imprenditore svedese, che si assumeva ormai volgarizzato avendo assunto presso il pubblico il modo per indicare genericamente i «cetrioli marinati» (6). Ed è possibile ricordare che negli Stati Uniti i segni vermouth e saké sono considerati ormai nomi generici (7).

(3) A maggior ragione non possono essere registrate se fin dall'origine sono denominazioni generiche.

(4) Cfr. in argomento ABRIANI, *I segni distintivi*, in ABRIANI, COTTINO e RICOLFI, *Diritto industriale*, Padova 2001, 48.

(5) Come potrebbe accadere per i caffè decaffeinati che i consumatori potrebbero essere indotti, da varie circostanze e dalla fama che ha il nome Hag, a chiamare «Hag».

(6) Corte di giustizia 29 aprile 2004, causa C-371/02, *Bjornekulla Fruktindustrier*.

(7) Per l'art. 24.6 dell'Accordo TRIPS si esclude la tutela delle indicazioni geografiche quando l'indicazione geografica «sia identica al termine correntemente usato [nello Stato] come denominazione comune per tali prodotti. Proprio con riferimento alle indicazioni geografiche Champagne, Porto, Chianti e Sherry gli Stati Uniti hanno fatto sapere che le considerano nomi quasi-generici, cosicché sarebbe legittimo il loro uso per vini prodotti con uve ottenute negli USA, purché accompagnati dall'aggiuntiva indicazione del vero luogo di produzione. Generici, invece, sarebbero le indicazioni di vermouth e di saké. In argomento v. WATAL, *Intellectual property rights in the WTO and developing countries*, The Hague-London-Boston, 2001, 271. Si

Per evitare che un segno si volgarizzi è necessaria una decisa opposizione dei produttori del prodotto originariamente designato con uno specifico marchio o con il toponimo dell'area geografica di produzione, così come è avvenuto per il nome Champagne (per gli spumanti) e per il nome Cognac (per le acquaviti), nonché – nel settore alimentare italiano – per il nome «parmese» che ha corso il rischio che venisse considerato nome generico e, per l'effetto, utilizzabile da tutti come denominazione merceologica di un dato tipo di formaggio, se la Corte di giustizia non l'avesse inteso, contro la posizione assunta dal governo tedesco intervenuto nella controversia, quale semplice traduzione del nome «parmigiano-reggiano» e come tale in contrasto con il diritto esclusivo del titolare di questo segno (8).

Le questioni rilevanti concernono, allora, tre aspetti: a) chi siano i soggetti che, utilizzando in modo improprio il segno, possono renderlo nome generico; b) se, in caso di nome composto, la genericizzazione possa riguardare uno solo dei termini del segno; c) quali debbano essere i fattori che conducono alla volgarizzazione del nome originariamente specifico di un determinato prodotto.

Prendiamo, allora e innanzitutto, atto che nella già citata controversia sui cetrioli marinati la Corte di giustizia ha interpretato l'art. 12.2, lett. a) della direttiva 89/104 come norma posta a tutela dei consumatori e, quindi, ha affermato che gli *ambienti rilevanti* per valutare se il marchio sia diventato la comune denominazione commerciale del prodotto sono costituiti dall'insieme dei consumatori finali e non soltanto da quello degli operatori professionali che intervengono nella commercializzazione della merce, come sosteneva l'imprenditore svedese. Dunque, al punto *sub a)* possiamo rispondere che è la collettività degli utenti quella che, utilizzando il nome di un prodotto specifico in modo improprio ovvero «chiamando» con quel nome tutti i prodotti simili, provocano la volgarizzazione del segno.

L'esame dei sopra riportati punti b) e c) presenta intersezioni tali che impongono una risposta unica. Ed invero, la questione della incapacità del segno «Grana Padano» di assurgere alla protezione delle DOP era impostata sulla genericità non del nome composto «grana padano», ma del solo termine «grana», sostenendosi che, qualora il termine «grana» fosse nome generico, generico sarebbe dovuto essere considerato anche il segno composto «grana padano», dato che la qualificazione di «padano» non sarebbe stata sufficiente a neutralizzare la genericità del nome «grana».

Si rileva, allora, che le parti della controversia sul marchio «Grana Braghi» si diffondono, nelle loro difese, su una serie di «indizi» che avrebbero potuto portare alla negazione o all'affermazione della genericità dell'originario segno «grana» individualizzante uno specifico formaggio a pasta granulosa. Gli indizi «offerti» vanno dalle definizioni della parola «grana» contenute nei vocabolari, fino alla prospettazione del significato originario

noti, invece, che di recente tra Canada e Unione europea è stato stipulato un accordo bilaterale per il quale il Canada ha riconosciuto che non sono generici i nomi dei vini Bordeaux, Chianti, Claret, Madeira, Malaga, Medoc e Moselle fin dal momento dell'entrata in vigore dell'accordo, Bourgogne, Burgundy, Rhin e Sauterne dal 31 dicembre 2008, Chablis, Champagne, Porto e Sherry dal 31 dicembre 2013, nonché i nomi di Grappa, Jagetee, Korn, Ouzo e Pacharan dalla fine del periodo transitorio di due anni dalla data di entrata in vigore dell'accordo. Da parte sua, l'Unione europea riconosce che non è generico il nome del liquore Rye Whisky dalla fine dello stesso suindicato periodo transitorio.

(8) Si discuteva dell'uso del nome «parmese» per un formaggio grattugiato, essiccato, pastorizzato e in polvere, preparato con una miscela di vari tipi di formaggi, prodotto in Italia ed esportato in Francia, dove certamente il termine «parmese» non è altro che la traduzione di «parmigiano»: Corte di giustizia 25 giugno 2002, causa C-66/00, *Bigi (Parmesan)*, commentata da COSTATO, *Parmigiano e parmese*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, 183, e da BORRACETTI, *Parmigiano Reggiano, «Parmesan» e denominazioni d'origine*, *ibidem*, 187. Cfr. anche CATOZZI, *Diritto comunitario e tutela penale delle denominazioni di origine: il caso «Parmesan»*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2001, 93.



del termine «grana», nonché fino al rinvenimento di disposizioni comunitarie su certi prodotti in cui compare il termine «grana», a circolari dell'Assolatte italiana, a rilevazioni dell'ISTAT e, perfino, a una sentenza penale della Corte di cassazione italiana.

Nella controversia era segnalato che l'Enciclopedia Zanichelli, il Dizionario della lingua italiana Le Monnier e il Vocabolario della lingua italiana Zingarelli rinviavano, con il termine «grana», ad un «formaggio semigrasso a pasta dura, originario delle zone tipiche dell'Emilia e della Lombardia» (punto 41) e che in varie ricette culinarie vengono menzionati, come sinonimi, i termini «grana» e «grana padano» (punto 42). Inoltre, la parola «grana» si rifà all'aspetto granuloso della pasta del formaggio, così come risulterebbe da documenti del 1750 (punto 46). Ancora, nella decisione della Commissione 96/536, che stabilisce l'elenco dei prodotti a base di latte per i quali gli Stati membri sono autorizzati a concedere deroghe ai sensi dell'art. 8, par. 2, della direttiva 92/46 in tema di igiene, si fa menzione di un «Dansk Grana» e di un «Romonte-Typ Grana» (punto 49). Inoltre, la circolare dell'associazione di categoria Assolatte del 4 gennaio 1999 prevede tre categorie di grana, il Grana Padano, il Parmigiano Reggiano e «gli altri grana» (punto 49). E ancora, l'Istituto nazionale di statistica usa, nelle sue rilevazioni, questa terza categoria di «altri grana» (punto 49). Infine, la Corte di cassazione, con la sentenza 28 novembre 1989, n. 2562 (9), ha affermato che «mentre il formaggio «grana padano» gode del riconoscimento di origine e, in conseguenza, della tutela penale in caso di uso improprio della denominazione, il formaggio definito semplicemente grana non ha nella legislazione vigente il riconoscimento di formaggio tipico, sicché l'uso di tale denominazione non è soggetto a particolari restrizioni» (punto 51).

Dinanzi a questa serie di indizi contro o a favore dell'assunto della genericità del termine «grana» era pregiudiziale decidere se fosse sufficiente, per la genericità di un segno composto (nel caso di specie, «Grana Padano»), rilevare la genericità anche di uno solo dei suoi elementi (nel caso di specie, «grana»), con la conseguenza che, nell'ipotesi di una DOP composta da più elementi di cui uno costituisca l'indicazione generica di un prodotto (appunto, nel caso di specie, «grana»), sarebbe stato legittimo l'uso di tale nome generico in un marchio per un prodotto simile (nel caso di specie, «Grana Biraghi»).

Il Tribunale ha risolto il problema pregiudiziale richiamando la sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 1998, cause riunite C-129/97 e C-130/97, *Chiciak*, secondo cui anche un solo termine generico di un segno composto può comportare un giudizio di genericità dell'intero segno (punto 58). Ma, scendendo nell'esame del termine «grana», ha concluso che esso non è stato e non è divenuto un termine generico.

Invero, il Tribunale sostiene che l'analisi della volgarizzazione di un segno debba essere compiuta valutando tutti gli indizi di ordine giuridico, economico, tecnico, storico, culturale e sociale, e in particolare le normative nazionali e comunitarie pertinenti, le situazioni esistenti nelle zone di consumo dello Stato membro in cui il nome ha la sua origine e in quelle degli altri Stati membri, nonché il modo con cui i consumatori percepiscono la pretesa denominazione generica (punti 64 e 65).

Su questa base di analisi, il Tribunale ha rilevato l'errore dell'UAMI che, nella sua decisione del 16 giugno 2003, aveva fondato la dichiarazione di genericità del termine «grana» soltanto su estratti di dizionari e su ricerche su *Internet* (punto 70), senza procedere, come aveva la possibilità, a sondaggi presso i consumatori o ad una richiesta di parere del competente Comitato scientifico comunitario per le DOP e le IGP (punto 69).

Invero, la decisione sarebbe stata diversa, se si fossero considerati i seguenti fattori:

a) lo Stato italiano ha riconosciuto la denominazione «grana» fin dal 1938, con il r.d. 1117/38, con il quale si menzionavano, oltre al grana parmigiano-reggiano, il grana lodigiano, il grana emiliano, il grana lombardo e il grana veneto (punto 74), mentre la successiva legislazione ha introdotto la denominazione «grana padano» provvedendo a riunire sotto la stessa

tutela i grana prodotti nelle regioni della valle del Po (punti 77 e 78): sicché è testimoniato il fatto che, fin dal 1938, il *grana* era prodotto in una specifica area geografica italiana;

b) la decisione 96/536 che cita il formaggio danese «Dansk Grana» e quello tedesco «Romonte-Typ Grana» è stata adottata per autorizzare, in tema di produzione e commercializzazione di latte crudo e di prodotti a base di latte, eccezioni al rispetto delle disposizioni sanitarie della direttiva 92/46: sicché lo specifico e limitato ambito di applicabilità della suddetta disposizione comunitaria impedisce che essa abbia influenza sulla protezione di un diritto di proprietà intellettuale come è la DOP (punto 83);

c) la denominazione «grana» non è riportata nella lista contenuta nell'allegato II della Convenzione di Stresa del 1951, con la conseguenza che per essa non si verifica l'effetto dell'inclusione che autorizza l'uso delle elencate denominazioni in ogni Paese firmatario della Convenzione senza che tale possibilità sia limitata ai produttori della zona geografica corrispondente (punto 67);

d) in seno al Comitato di regolamentazione (consultato dalla Commissione in vista dell'adozione del regolamento 1107/96 con cui è stata riconosciuta la DOP «Grana Padano»), nessuno Stato membro ha sollevato la questione del preteso carattere generico della denominazione «grana» (punto 86);

e) nella lingua italiana la denominazione «grana» è utilizzata come forma abbreviata di «grana padano» e nella percezione dei consumatori e nel loro comune sentire la denominazione «grana» è connessa alla provenienza padana di tale prodotto (punto 71);

f) nei dizionari italiani il termine «grana» è collegato al «grana padano», senza che possa darsi rilevanza al «silenzio» su di esso nell'Enciclopedia Treccani, la quale, risalendo al 1949 e perciò prima sia della legge italiana 125/54 (recante il primo riconoscimento della DOP «Grana Padano»), sia del regolamento 1107/96 (punto 71), certamente non può riferire del «grana padano»;

g) il Dizionario dei formaggi Larousse, che definisce i grana come «formaggi italiani aventi certe caratteristiche comuni» e che indica le leggi italiane che ne hanno definito la denominazione distinguendo i formaggi prodotti nell'area parmigiano-reggiana da quelli prodotti nell'area padana, corrobora la tesi che esclude il carattere generico della denominazione «grana»; mentre, non si può trarre alcuna conclusione dalla Guide du fromage Androuet-Stock che non cita nemmeno il «Grana Padano» (punto 85);

h) la circolare dell'associazione Assolatte, che indica l'esistenza di «altri grana» oltre al «Grana Padano», non è rilevante ai fini della dichiarazione di genericità del termine «grana», perché la circolare ha lo scopo di individuare formaggi esportati verso paesi diversi dagli Stati membri della Comunità europea, nei quali la denominazione «grana» non beneficiava di alcuna protezione normativa particolare (punto 80);

i) i dati elaborati dall'ISTAT, in cui compare l'espressione «altri grana», non sono concludenti, perché non indicano il mercato di destinazione di questi «altri grana» (punto 80);

l) la sentenza della Corte di cassazione del 1989, resa nell'ambito di un processo penale, proscioglie l'imputato perché a quell'epoca – precedente ai regolamenti 2081/92 e 1107/96 – era assente una sanzione penale applicabile in caso di utilizzazione impropria della denominazione «grana» (punto 84).

Conseguentemente, l'unica conclusione possibile è che la denominazione «grana» non è generica: sicché l'esistenza della registrazione «Grana Padano», come Denominazione di origine protetta, osta alla registrazione, come marchio comunitario, del segno «Grana Biraghi».

Alberto Germanò

(9) Cass. Sez. VI Pen. 28 novembre 1989, n. 16642, Montali, rv. 182.678.

Cass. Sez. III Civ. - 16-11-2007, n. 23816 - Finocchiaro, pres. ed est. - Calicchia (avv. Rauseo) c. Manlio Cantarini Metalsiderurgici S.p.A. (avv. Padroni ed altro). (Conferma App. Roma, Sez. spec. agr. 24 luglio 2003)

**Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Indennità per i miglioramenti apportati - Rinuncia prima della cessazione del rapporto - Ammissibilità.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17).

*Ove l'affittuario nel corso del rapporto abbia rinunciato all'indennità per i miglioramenti apportati, tale rinuncia è ammissibile e quindi non spetta all'affittuario l'indennità ex art. 17, comma 2, legge n. 203/82 per i miglioramenti (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso 21 aprile-1° giugno 1995 la S.p.A. Cantarini Metallurgica ha convenuto in giudizio, innanzi al Tribunale di Roma, Sezione specializzata agraria, Calicchia E., Calicchia R., Calicchia I. e Garbani R.

Ha chiesto la società attrice fosse dichiarata, quanto al fondo Orto dei Casaletti in località Tor Tre Teste di sua proprietà, la inesistenza di un rapporto agrario tra essa concludente e gli intimati, e che fosse accertata, altresì, la cessazione *ex lege* del rapporto di affitto già in essere, quanto al descritto fondo, con Calicchia I., con condanna degli intimati al rilascio.

Costituitasi in giudizio esclusivamente Calicchia I., questa, da un lato, aderiva alla richiesta di dichiarazione di inesistenza di un rapporto di affitto con Calicchia E. e Calicchia R. nonché con Garbani R., dall'altro, ha eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione attiva della società attrice, non risultando la cessione in suo favore da parte della precedente proprietaria Manlio Cantarini Metalsiderurgici S.p.A., nel merito, la infondatezza della pretesa avversaria, atteso che il rapporto - ancorché disdetto dalla parte concedente con raccomandata 17 gennaio 1991 - si era rinnovato per volontà delle parti.

In via riconvenzionale e subordinata, nell'ipotesi il rapporto *inter partes* fosse stato considerato cessato per scadenza legale, la convenuta ha chiesto la condanna della ricorrente al pagamento della indennità di legge per i miglioramenti descritti nella memoria di costituzione.

Svoltasi la istruttoria del caso l'adita Sezione, rigettate le eccezioni preliminari della convenuta, ha dichiarato risolto il contratto *inter partes* disponendo per il rilascio con rigetto della domanda riconvenzionale perché non preceduta dal tentativo di conciliazione di cui alla l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46.

Gravata tale pronuncia dalla soccombente Calicchia, nella resistenza della società appellata che, costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto della impugnazione, la Corte di appello di Roma, Sezione specializzata agraria, con sentenza 3 maggio-24 luglio 2003 ha rigettato l'appello con condanna di parte appellante al pagamento delle spese del grado.

Per la cassazione di tale ultima pronuncia, notificata il 15 gennaio 2004 ha proposto ricorso, con atto 15 marzo 2004, Calicchia I., affidato a 3 motivi.

Resiste, con controricorso e ricorso incidentale, affidato a un unico motivo, con atto notificato il 23 aprile 2004, la Manlio Cantarini Metalsiderurgici S.p.A.

La Calicchia resiste, con controricorso al ricorso incidentale. Entrambe le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. - (Omissis)

9. I giudici di appello, dichiarata proponibile la domanda riconvenzionale diretta a ottenere la indennità del caso, per i miglioramenti apportati, in costanza del rapporto di affitto, al fondo oggetto di controversia, la hanno, comunque, rigettata nel merito, stante l'insuperabile eccezione della concedente in ordine al non prestato consenso (a norma legge n. 11 del 1971, art. 11) e alla prescrizione per le migliorie asseritamente compiute prima della citata legge».

10. La ricorrente principale censura nella parte *de qua* la sentenza gravata con il secondo e il terzo motivo con i quali lamenta: - da un lato, «violazione e falsa applicazione della legge n. 203 del 1982, art. 17, della legge n. 11 del 1971, art. 15, e dell'art. 1651 c.c., in relazione all'art. 1592 c.c., ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, ai

sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5» (secondo motivo);

- dall'altro, «violazione e falsa applicazione della legge n. 203 del 1982, art. 17, dell'art. 1651 c.c., in relazione agli artt. 2935 e 2938 c.c., nonché degli artt. 112, 115 c.p.c. e art. 437 c.p.c., comma 2, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 3, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5» (terzo motivo).

Si evidenzia, infatti:

- nella specie i miglioramenti erano stati eseguiti nei primi anni del rapporto di affitto (iniziato con contratto del 1932) e, quindi, comunque anteriormente al 1971;

- tali miglioramenti, erano espressamente previsti atteso che con la scrittura costitutiva del rapporto (del 4 febbraio 1932) l'allora proprietario del fondo aveva concesso il terreno in affitto «obbligando gli affittuari ai miglioramenti elencati nella stessa scrittura, mentre con verbale di consegna del 15 febbraio 1936 aveva dato atto che il fondo era stato nel frattempo trasformato da prato naturale (...) in superficie coltivabile a orto» e che detto concedente nel 1936 aveva espressamente autorizzato gli affittuari a impiantare sul fondo un massimo di 200 piante da frutto;

- trattandosi, nella specie, di miglioramenti autorizzati dal concedente, deve trovare applicazione la l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17, e erroneamente, pertanto, i giudici del merito hanno fatto applicazione dell'art. 1651 c.c., che riguarda i miglioramenti non autorizzati, e gli stessi, inoltre, non potevano non evidenziare che l'eccezione di prescrizione era stata sollevata esclusivamente in grado di appello.

11. I riassunti motivi non possono trovare accoglimento, ancorché - ai sensi dell'art. 384 c.p.c. - la motivazione della sentenza gravata debba essere corretta, alla luce delle considerazioni che seguono.

Come pacifico in causa (cfr. al riguardo deduzioni di parte controricorrente, sul punto specifico in alcun modo contrastate dalla ricorrente nella propria memoria) il contratto del 4 febbraio 1932, invocato dalla difesa della ricorrente principale, da un lato, prevedeva (quale obbligo per i conduttori) la realizzazione di opere di miglioramento fondiario (e, quindi, in pratica, le autorizzava), dall'altro, contemporaneamente, disponeva che tutte le opere realizzate dai conduttori «dovranno rimanere allo scadere dell'affitto a completo beneficio del Reverendissimo Capitolo di Santa Maria Maggiore (concedente), senza che i sigg. Calicchia affittuari possano pretendere compenso alcuno».

Pacifico quanto precede - è evidente - come anticipato, che correttamente i giudici del merito hanno rigettato la domanda della l. 3 maggio 1982, n. 203, *ex art. 17*, formulata dalla odierna ricorrente principale quanto ai miglioramenti eseguiti negli anni '30 - '40 (dello scorso secolo) dai propri danti causa.

Ciò almeno sotto due, concorrenti, profili.

11.1. *In primis* si osserva che la legge n. 11 del 1971, art. 15, in forza del quale l'affittuario del fondo rustico ha diritto ad un indennizzo per i miglioramenti apportati al fondo e comunque eseguiti prima della entrata in vigore della legge stessa, non trova applicazione non solo per i rapporti che, in quel momento, siano già definiti con sentenza passata in giudicato, ma anche ove il diritto all'indennizzo sia rimasto estinto, per prescrizione o per rinuncia, in epoca antecedente alla nuova normativa (Cass. 7 febbraio 1986, n. 772).

Sempre al riguardo deve evidenziarsi, altresì, che in tema di diritto dell'affittuario di un fondo rustico alla indennità per miglioramenti, addizioni e trasformazioni, la legge n. 203 del 1982, art. 17, comma 2, nel prevedere che «le parti possono convenire la corresponsione di tale indennità anche prima della cessazione del rapporto», comprende la possibilità di rinunciare all'indennità spettante per i miglioramenti anteriormente a tale cessazione, in quanto facente parte comunque della regolamentazione della «corresponsione» dell'indennità e in quanto integrante un diritto entrato nel patrimonio e quindi nella disponibilità degli affittuari, che ben possono rinunciarvi (Cass. 18 febbraio 2000, n. 1873).

Certo quanto sopra, prevedendo il contratto *inter partes* che l'obbligo di eseguire vari lavori di bonificazione ed irrigazione fosse «a scomputo di corrisposta» (cioè trovasse il proprio fondamento nel minore canone pattuito) e non potendosi dubitare, altresì, che gli affittuari, con la sottoscrizione del contratto che prevedeva che i miglioramenti, alla cessazione del rapporto, sarebbero rimasti a «completo beneficio» della parte concedente «senza che» gli affittuari stessi «possano prendere compenso alcuno», avevano - validamente - rinunciato a qualsiasi compenso, per i

miglioramenti apportati, è evidente, come anticipato, la infondatezza della pretesa della ricorrente principale all'indennizzo di cui si discute.

11.2. Anche a prescindere da quanto precede, comunque, ove si ritenga – superando le considerazioni esposte sopra, fondate sulla lettera della legge (ed ancora più attuali a seguito della ritenuta incostituzionalità della legge n. 203 del 1982, art. 9 e segg., quanto alla misura del canone, sì che nulla si oppone, al momento, perché il canone sia corrisposto in parte mediante la compensazione crediti dell'affittuario per eventuali miglioramenti) – che le clausole sopra riportate del contratto del 1932 sono nulle, perché in violazione del precetto di cui alla l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 29 e della l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 58, non per questo potrebbe, comunque, pervenirsi all'accoglimento della domanda della Calicchia.

Si osserva – infatti – che giusta la testuale previsione di cui all'art. 11 disp. gen. (da cui totalmente prescinde la ricorrente principale), «la legge non dispone che per l'avvenire; essa non ha effetto retroattivo».

Atteso quanto sopra, non controversa la validità – all'epoca in cui fu sottoscritto il contratto per cui è controversia (1932) e furono eseguiti i miglioramenti di cui si discute (entro il 1936, o, comunque, negli anni immediatamente successivi e, sempre anteriormente al 1971, per stessa espressa ammissione della ricorrente principale) – della clausola contrattuale che prevedeva che alla cessazione dell'affitto gli eventuali miglioramenti sarebbero rimasti di proprietà dell'ente concedente senza che i conduttori potessero «pretendere compenso alcuno» (cfr. del resto, l'art. 1592 c.c.), è palese l'impossibilità di ritenere il diritto dell'odierna ricorrente a una «indennità» per i miglioramenti eseguiti in forza di clausola espressa che escludeva il diritto all'indennità.

La eventuale nullità delle clausole in parola, infatti, non potrebbe che operare a far data dall'entrata in vigore della l. 11 febbraio 1971, n. 11, o di quella l. 3 maggio 1982, n. 203, con conseguente eventuale nullità delle clausole di rinuncia alla indennità per i miglioramenti eseguiti, in forza di contratto, dopo la detta data, ma non, certamente, con riguardo a miglioramenti eseguiti anteriormente allorché nessuna norma vietava la rinuncia preventiva alla indennità per i miglioramenti autorizzati dal concedente.

12. Entrambi i ricorsi, risultati infondati, in conclusione, devono rigettarsi.

(Omissis)

(1) MIGLIORAMENTI AGRARI E RINUNCIA ALL'INDENNITÀ NEL CORSO DEL RAPPORTO.

I giudici di primo grado avevano dichiarato la risoluzione del contratto di affitto, e rigettato la riconvenzionale dell'affittuario relativa all'indennità per i miglioramenti apportati.

La Corte del merito, ritenuta la proponibilità della riconvenzionale relativa ai miglioramenti, la rigettava nel merito stante «l'insuperabile eccezione della concedente in ordine al non prestato consenso (a norma della legge n. 11/1971) e alla prescrizione per migliorie asseritamente compiute prima della citata legge».

L'affittuario proponeva ricorso per cassazione, deducendo che trattandosi di miglioramenti autorizzati doveva trovare applicazione l'art. 17, comma 2, legge n. 203/82, ed affermando che erroneamente la Corte del merito aveva fatto applicazione dell'art. 1651 c.c. relativo a miglioramenti non autorizzati, e che l'eccezione di prescrizione era stata sollevata esclusivamente in appello.

È opportuno precisare che dalla sentenza riportata si ricava che i miglioramenti erano stati autorizzati con la scrittura costitutiva del rapporto del 1932, contemporaneamente disponendosi che tutte le opere realizzate dai conduttori «dovranno rimanere allo scadere dell'affitto a completo beneficio del Reverendissimo Capitolo di Santa Maria Maggiore (concedente), senza che i sigg. Calicchia affittuari possano pretendere compenso alcuno».

Con una motivazione diversa da quella adottata dalla Corte del merito, il ricorso dell'affittuario è stato rigettato, affermandosi dalla sentenza riportata che la norma che riconosce l'indennità per i miglioramenti apportati dall'affittuario o comunque eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge n. 11/1971, non trova applicazione non solo per i rapporti che siano stati definiti con sentenza passata in giudicato, ma anche ove il diritto all'indennità sia rimasto estinto, per prescrizione o per rinuncia, in epoca antecedente alla nuova normativa (1).

È stata anche richiamata Cass. 18 febbraio 2000, n. 1873 (2), secondo cui l'art. 17, comma 2, legge n. 203/82, nel prevedere che le parti possono convenire la corresponsione dell'indennità dei miglioramenti anche prima della cessazione del rapporto, comprende la possibilità di rinunciare all'indennità spettante anteriormente a tale cessazione, in quanto facente parte comune della regolamentazione della «corresponsione» dell'indennità e in quanto integrante un diritto entrato nel patrimonio e quindi nella disponibilità dell'affittuario, che ben può rinunciarvi.

Si osserva che il 2° comma dell'art. 17, legge n. 203/82 stabilisce che all'affittuario spetta l'indennità per i miglioramenti da lui effettuati e risultanti alla cessazione del rapporto, per cui una rinuncia verificatasi nel corso del rapporto potrebbe non comprendere i miglioramenti effettuati successivamente a detta rinuncia, e sussistenti alla cessazione del rapporto, sì da fare pensare alla non completa rinuncia a tutti i miglioramenti risultanti appunto alla cessazione del rapporto, e quindi alla loro indennizzabilità.

Altresì, l'ammissibilità della rinuncia all'indennità dei miglioramenti nel corso del rapporto, appare in contrasto con l'art. 29, legge n. 11/1971 secondo cui le disposizioni di detta legge sono inderogabili, salvo quanto disposto dall'art. 23 stessa legge, secondo cui le rinunce e le transazioni, che hanno per oggetto diritti dell'affittuario derivanti dalla legge medesima e da altra legge, nazionale e regionale, non sono valide. E stabilisce ancora l'art. 23 cit. all'ultimo comma che sono valide le convenzioni concluse fra le parti davanti al giudice o con l'assistenza delle rispettive associazioni sindacali.

E l'art. 45 legge n. 203/82 richiama l'ultimo comma dell'art. 23 legge n. 11/1971, ribadendo che sono valide le convenzioni, rinunce e transazioni, concluse tra le parti davanti al giudice o con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali.

La rinuncia all'indennità dei miglioramenti nel corso del rapporto, come ritenuto dalla sentenza in commento, appare discutibile potendo non comprendere tutti i miglioramenti sussistenti alla cessazione del rapporto, ed in particolare con riferimento all'art. 23 legge n. 11/1971, come richiamato dall'art. 45 legge n. 203/82.

Domenico Bellantuono

(1) Cass. 7 febbraio 1986, n. 772, in *Foro it. Rep.*, 1986, voce *contratti agrari*, n. 282.

(2) In questa Riv., 2000, 315, con nota di MANDRICI, *Brevi note in tema di rinuncia all'indennità per i miglioramenti fondiari*.

Cass. Sez. III Civ. - 4-6-2007, n. 12934 - Durante, pres.; Spirito, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Meneghini (avv. Di Piero e altro) c. Carlini (avv. D'Alessandro). (*Conferma App. Ancona 15 luglio 2002*)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Del proprietario di un fondo confinante - Presupposti e fondamento del diritto del retraente - Insediamento stabile e legittimo del coltivatore diretto del fondo offerto in vendita - Esclusione - Prova - Spetta al retraente.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 febbraio 1971, n. 817, art. 7)

**Prelazione e riscatto - Vendita compiuta in violazione del diritto di prelazione del coltivatore diretto insediato sul fondo - Nullità - Esclusione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 febbraio 1971, n. 817, art. 7)

*Il diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto conduttore del fondo è ostativo alla prelazione del confinante solo nel caso di un insediamento stabile e legittimo e la prova della inesistenza di tale condizione spetta al retraente (1).*

*La vendita compiuta in violazione delle norme sul diritto di prelazione non è viziata da nullità sussistendo il rimedio dell'esercizio del riscatto, da parte degli aventi diritto alla prelazione, idoneo a conseguire l'obiettivo normativo dello sviluppo della proprietà contadina, a nulla rilevando l'accidentale decadenza della possibilità di esperirlo (2).*

(Omissis)

FATTO. - Menghini Alfredo conveniva innanzi al Tribunale di Pesaro Carlini Pier Giovanna e la società Ghibli, chiedendo in via principale che venisse dichiarato che, per effetto dell'esercizio del diritto di prelazione, era subentrato a Romano Giaquinto nell'acquisto di alcuni terreni ed era conseguentemente nullo l'atto notarile con il quale la società aveva venduto i terreni alla Carlini; in via subordinata che venisse riconosciuto che aveva il diritto di riscattare i terreni dalla Carlini per il prezzo di L. 80.000.000.

La Carlini resisteva, eccependo - tra l'altro - l'inesistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi della prelazione e del riscatto.

Il Tribunale, istruita la causa, accoglieva la domanda di riscatto.

A diversa conclusione perveniva la Corte d'appello di Ancona che, con sentenza resa il 16 aprile 2002, rigettava il gravame incidentale del Menghini ed accoglieva il gravame principale della Carlini, rigettando le domande, con la seguente motivazione.

L'appello non è stato notificato alla società; non occorre, tuttavia, integrare il contraddittorio nei confronti della stessa, che non è legittimata passivamente nell'azione di riscatto; il Menghini ha proposto due domande: una di prelazione, l'altra di riscatto; in relazione alla prima domanda va osservato che il Menghini si è limitato a depositare presso un notaio un assegno circolare da consegnare al momento della stipula dell'atto di vendita, mentre avrebbe dovuto fare offerta reale del prezzo e depositarlo in caso di rifiuto; ad ogni modo il rimedio accordato al soggetto pretermesso consiste nell'esercizio del diritto di riscatto; la vendita che avvenga senza il rispetto della prelazione non è nulla ex art. 1418 c.c., in quanto il fondo è soggetto succedaneamente a riscatto; il Menghini, gravato dell'onere di dimostrare la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi del riscatto, non implicando riconoscimento di tali requisiti l'invito ad esercitare la prelazione, non vi ha adempiuto, sicché la relativa domanda non può ricevere accoglimento; in particolare il Menghini non ha dimostrato di non avere alienato altri fondi nel biennio precedente.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Menghini, deducendo cinque motivi sostenuti con memoria; ha resistito con controricorso la Carlini.

DIRITTO. - 1. Con il primo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 331, 350, 360 c.p.c.; in buona sostanza si sostiene che al giudizio di appello avrebbe dovuto partecipare quale litisconsorte necessaria la società venditrice dei terreni.

1.1. Il motivo è infondato.

1.2. Come questa Corte ha avuto occasione di affermare, le parti necessarie del giudizio di riscatto, nel quale confluisce la domanda di accertamento del valido esercizio del diritto di prela-

zione, sono il retraente ed il terzo acquirente (retrattato), mentre non occorre che al giudizio partecipi il venditore del fondo, il quale non riveste la qualità di litisconsorte necessario.

Si è considerato in proposito che il giudizio di riscatto tende a verificare la modificazione giuridica prodottasi per effetto della dichiarazione del retraente e si conclude con una sentenza di mero accertamento, sicché l'alienante del fondo non è coinvolto nel giudizio vertente sulla sussistenza del diritto di riscatto e sull'idoneità della relativa dichiarazione a determinare la sostituzione del retraente all'acquirente nel contratto (*ex plurimis* Cass. 19 gennaio 2000, n. 534; Cass. 18 dicembre 1998, n. 12685; Cass. 1° luglio 1997, n. 5895).

2. Con il secondo motivo si lamenta violazione e falsa applicazione della legge n. 817 del 1971, art. 7, comma 2, n. 2, in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5; la Carlini - si deduce - ha esercitato il diritto di prelazione quale coltivatrice diretta proprietaria di terreni confinanti con quelli posti in vendita; a norma della legge n. 817 del 1971, art. 7, l'esercizio della prelazione e del riscatto da parte del confinante è sottoposto, oltre che alle condizioni generali previste dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, alla condizione particolare che nel fondo sul quale si esercita la prelazione o il riscatto non vi siano preesistenti insediamenti di imprese agricole; nella specie fa difetto questa ultima condizione, essendo insediato sui terreni da circa venti anni il Menghini; diversamente da quanto ritenuto dalla Corte di merito, il difetto della condizione comporta nullità dell'acquisto della Carlini e non rende soltanto esperibile il rimedio del riscatto.

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. La legge n. 817 del 1971, art. 7 secondo il quale il diritto di prelazione previsto dalla legge n. 590 del 1965, art. 8, spetta anche al coltivatore diretto proprietario di terreno confinante con il fondo offerto in vendita, purché su questo non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti, pone una condizione ostativa all'esercizio della prelazione.

Ai fini della sussistenza di tale condizione non basta un insediamento puramente fattuale ed è necessario un insediamento giuridicamente qualificato nel senso che trae origine da un rapporto agrario sia pure atipico che presupponga la qualità di coltivatore diretto (Cass. 7 ottobre 1994, n. 8198).

L'insediamento non deve essere precario, ma effettivo e stabile, sicché non vale a concretare la condizione ostativa la provvisoria presenza di un affittuario predisposta ed attuata mediante la formale stipula di un contratto al fine di eludere il diritto di prelazione ovvero la presenza provvisoria di un conduttore sul fondo dopo che esso ha rinunciato a valersi del diritto alla continuazione del rapporto (Cass. 9 agosto 1995, n. 8717; Cass. 3 aprile 1995, n. 4058).

Non è necessario che l'insediamento sia in atto da un certo tempo o abbia una durata minima da rapportare al biennio previsto per il riconoscimento del diritto di prelazione da parte del proprietario confinante, essendo diverse le due posizioni e dovendo il coltivatore diretto insediato sul fondo ricevere una tutela autonoma differenziata e pozione rispetto al diritto riconosciuto al proprietario confinante (Cass. 26 luglio 2001, n. 16227).

Integrando una condizione del diritto di prelazione, la circostanza che sul fondo offerto in vendita non vi sia insediamento di coltivatori diretti deve essere provata da chi agisce per fare valere il diritto (Cass. 3 giugno 1992, n. 6771; Cass. 30 giugno 1990, n. 5088).

L'insediamento sul fondo di un affittuario non coltivatore diretto (c.d. capitalista) non costituisce ostacolo all'esercizio del diritto di prelazione (Cass. 17 dicembre 1991, n. 13566; Cass. 1° giugno 2000, n. 7271).

2.3. Peraltro, secondo l'orientamento di questa Corte, dal quale non v'è ragione di discostarsi, la violazione di una norma imperativa non dà necessariamente luogo alla nullità del contratto giacché l'art. 1418 c.c., comma 1, con l'inciso «salvo che la legge disponga diversamente» esclude tale sanzione ove sia predisposto un meccanismo idoneo a realizzare ugualmente gli effetti voluti dalla norma. Pertanto la vendita di un fondo compiuta senza il rispetto delle norme sul diritto di prelazione di cui alla legge n. 590 del 1965, art. 8 e legge n. 817 del 1971, art. 7, non è viziata da nullità sussistendo il rimedio dell'esercizio del riscatto da parte degli aventi diritto alla prelazione idoneo a conseguire l'obiettivo normativo dello sviluppo della proprietà contadina, mentre a nulla rileva l'accidentale decadenza dalla possibilità di esperirlo (Cass. 1° dicembre 1994, n. 10274; Cass. 3

agosto 1987, n. 6691; Cass. 1° agosto 1987, n. 6668; Cass. 12 ottobre 1982, n. 5270).

3. Con il terzo motivo si deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 1351, 1362, 1363 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 5; la Corte di merito ha ritenuto che il contratto posto in essere con la scrittura privata in data 21 agosto 1985 sia un preliminare di vendita; il contenuto della scrittura evidenzia, invece, che si è trattato di un contratto di vendita, di tal che l'atto notarile di vendita in data 29 novembre 1991 è riproduttivo del contratto stipulato con la menzionata scrittura e non se ne deve tenere conto ai fini della condizione della mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente; peraltro, la sussistenza della condizione si evince dalla perizia giurata del dr. Bianchini e dagli accertamenti della Carlini; all'eventuale insufficienza della prova la Corte avrebbe potuto comunque supplire deferendo giuramento - evidentemente - suppletorio al Menghini.

4. Con il quarto motivo, da esaminare congiuntamente al terzo per ragioni di connessione, si lamenta che la Corte di merito non abbia per niente pronunciato sulla richiesta di prova testimoniale intesa a dimostrare che l'atto notarile di vendita è semplicemente riproduttivo di vendita già avvenuta con scrittura privata.

5. I motivi sono privi di fondamento.

5.1. Ribadito che l'onere di provare la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente grava sul retraente (Cass. 8 maggio 2003, n. 6980), va rilevato che la Corte di merito ha ritenuto che l'onere probatorio del Menghini si estendesse alla dimostrazione di non avere effettuato altre vendite oltre quelle documentate, non avendo la Carlini espressamente sostenuto che le vendite documentate sono tutte quelle effettuate né potendosi tanto desumere dal suo comportamento difensivo.

Ben si intende che in questa prospettiva la mancata ammissione della prova testimoniale tendente a dimostrare che l'atto notarile è riproduttivo di vendita già avvenuta rimane priva di rilevanza, mentre non merita censura la Corte di merito per avere prescinduto dalla perizia giurata, valendo la stessa a fornire elementi indiziari di cui il giudice non è obbligato a tenere conto (Cass. 19 maggio 1997, n. 4437).

5.2. È infine rimessa al prudente apprezzamento del giudice di merito ed è insindacabile in sede di legittimità la valutazione dell'opportunità di disporre il giuramento suppletorio (Cass. 11 febbraio 2004, n. 2659).

6. Con il quinto motivo si lamenta violazione e falsa applicazione della legge n. 590 del 1965, art. 8, legge n. 817 del 1971, artt. 7, 8; si sostiene che sussistono le condizioni per il valido esercizio della prelazione per quanto concerne la vendita dei terreni a Giacinto Romano; con particolare riferimento al prezzo si deduce che la somma relativa è stata offerta e depositata su un libretto di deposito al portatore secondo la legge della Repubblica di San Marino.

6.1. Il motivo è infondato.

6.2. La Corte di merito ha ritenuto che la prelazione non si è perfezionata perché sono stati adottati meccanismi di versamento del prezzo diversi da quelli rigorosamente stabiliti e, precisamente, che è stato depositato presso un notaio un assegno circolare da consegnare al momento della stipula del contratto in forma pubblica, mentre avrebbe dovuto farsi offerta reale del prezzo accompagnata dal deposito in caso di rifiuto.

Si è così uniformata alla giurisprudenza di questa Corte (Cass. 21 novembre 1990, n. 11236).

La tesi che l'offerta è stata fatta secondo la legge della Repubblica di San Marino ed è perciò valida, oltre che nuova e quindi inammissibile, è inaccoglibile, implicando impossibile deroga alla legge dello Stato.

7. Il ricorso è rigettato con condanna del ricorrente alle spese del giudizio di cassazione.

(Omissis)

(1-2) PRELAZIONE E RISCATTO AGRARI: LA STABILITÀ DELL'INSEDIAMENTO DEL CONDUTTORE DEL FONDO QUALE CONDIZIONE OSTATIVA AL DIRITTO DEL CONFINANTE E L'ONERE PROBATORIO A CARICO DEL RETRAENTE SONO CONFERMATI.

L'art. 8, legge 590/65 prevede ai fini dell'esercizio della prelazione e della eventuale succedanea azione di riscatto i seguenti presupposti: la coltivazione diretta del fondo da parte dell'avente titolo e dei suoi familiari da almeno due anni, una capacità lavorativa pari ad almeno un terzo di quella necessaria per condurre il fondo, oggetto di riscatto, insieme a quelli già posseduti e infine il non aver venduto fondi rustici di imponibile fondiario superiore alle originarie lire mille nel biennio precedente.

Con la sentenza che qui si commenta la Cassazione prende in esame alcune fattispecie.

In primo luogo, la questione del venditore quale litisconsorte necessario.

L'esercizio del diritto di riscatto agrario, da parte del titolare della prelazione che non sia stato posto in condizioni di farla valere, ha come conseguenza non la risoluzione del contratto stipulato dal terzo acquirente e la relativa formazione di un titolo di acquisto *ex nunc* da parte del riscattante, ma la sostituzione di quest'ultimo con effetto *ex tunc* al terzo mediante una propria dichiarazione subordinata al versamento del prezzo, con la conseguenza che la relativa azione giudiziale è di accertamento dichiarativo.

Tale concetto ribadisce un orientamento già espresso in altre precedenti sentenze (1) laddove si sottolinea che la pronuncia che decide sulla domanda di riscatto agrario ha carattere di accertamento in merito alla sostituzione del retraente all'acquirente del fondo; e poichè il venditore non ha interesse giuridico a tale modifica soggettiva, il medesimo non è litisconsorte necessario nel relativo giudizio.

In secondo luogo, sono presi in esame i requisiti e le condizioni ostative per l'esercizio della prelazione da parte del confinante.

L'art. 7, comma 2 della l. 14 agosto 1971, n. 817 subordina l'esercizio del diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con i fondi offerti in vendita, alla condizione che «sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti».

In un primo momento la giurisprudenza e la dottrina hanno sostenuto che il diritto di prelazione del confinante nasce solo se sul fondo offerto in vendita non siano insediati conduttori, anche se questi ultimi abbiano rinunciato alla prelazione (2). Successivamente tale orientamento è mutato e ormai la giurisprudenza costante (3) afferma che l'insediamento di un coltivatore diretto sul fondo offerto in vendita è ostativo al sorgere del diritto di prelazione solo se ha i connotati della stabilità.

In sostanza, a fronte dell'interesse del conduttore alla conservazione della propria azienda agricola e del confinante al conglobamento dei fondi, il legislatore offre maggiore tutela al primo.

Tale giurisprudenza recente (4) ha inoltre sottolineato che il requisito della stabilità dell'insediamento non ricorre nei seguenti casi: a) rinuncia dell'affittuario coltivatore diretto alla

conforme Cass. 26 luglio 2001, n. 10227, *ivi*, 2002, 161, con nota di G. BUSEFFO, *Luci ed ombre in tema di prelazione*.

(4) Cass. 18 aprile 2003, n. 6268, in questa Riv., 2004, 418, con nota di R. SAJJA, *Rapporto tra prelazione dell'affittuario e prelazione del confinante. Riflessioni sulla nozione di fondo confinante*. Nello stesso senso anche Cass. 18 marzo 1994, n. 2590, *ivi*, 1994, 350, con nota di R. TRIOLA, *Sul diritto di prelazione in presenza del coltivatore diretto sul fondo offerto in vendita*.

(1) In tale senso cfr. Cass. 27 aprile 2005, n. 8776, in questa Riv., 2005, 679; Cass. 22 febbraio 1996, n. 1374, in *Giust. civ. Mass.*, 1996; Cass. 7 agosto 1995, n. 8656, in questa Riv., 1996, 614.

(2) V. D. BELLANTUONO, *Insedimento del conduttore sul fondo offerto in vendita e prelazione del proprietario confinante*, nota a Cass. 22 aprile 1981, n. 2345, in *Foro it.*, 1981, I, 1911. V. B. CARPINO, *Prelazione agraria*, in *Noviss. dig. it.*, Vol. V, App., Torino, 1986.

(3) Cass. 20 luglio 2004, n. 13450, in questa Riv., 2004, 663. In senso



proroga del contratto, ove questi si sia impegnato a rilasciare il terreno in un tempo idoneo a consentire l'ordinata e graduale cessazione della sua impresa, anche se il rilascio sia stato convenuto per una data successiva alla vendita del fondo e b) in ipotesi di rinuncia dell'affittuario alla prosecuzione del rapporto agrario, con atto anteriore o successivo alla vendita.

L'insediamento, per escludere la prelazione del confinante, deve essere, oltre che stabile, anche legittimo, o in forza di un contratto tacitamente o esplicitamente prorogato, o in forza di un nuovo contratto ex art. 45, legge 203/82, mentre non può ritenersi legittimo l'insediamento avvenuto in base ad un contratto di mezzadria, colonia parziaria o compartecipazione stipulato dopo l'entrata in vigore della legge 203/82, in violazione del divieto contenuto nell'art. 45, comma 2, in quanto dette convenzioni sono considerate nulle perché contrarie a norma imperativa (5).

Ovviamente, anche con quest'affermazione la sentenza che qui si commenta ha confermato recenti pronunce (6).

Infine, la circostanza che sul fondo offerto in vendita non vi sia insediamento di coltivatori diretti deve essere provata da chi agisce per far valere il proprio diritto.

Un'altra problematica che la sentenza in epigrafe affronta è quella relativa alla validità della vendita del fondo. Riguardo a tale questione la Corte riafferma un principio ormai consolidato (7) e cioè che la violazione di una norma imperativa non dà luogo necessariamente alla nullità del contratto giacché l'art. 1418, comma 1, c.c. con l'inciso «salvo che la legge disponga diversamente» esclude tale sanzione ove sia predisposto un rimedio diretto a realizzare ugualmente gli effetti voluti dalla norma.

Infatti, il contratto di compravendita concluso in violazione della normativa sulla prelazione è valido in quanto il legislatore ha previsto che il coltivatore diretto che non sia stato messo in condizione di far valere la prelazione, possa utilizzare il rimedio del riscatto nei confronti del terzo acquirente entro l'anno dalla trascrizione del contratto.

Un'altra questione affrontata dalla Suprema Corte è quella inerente all'onere processuale. Anche su questo aspetto la sentenza che qui si commenta riafferma un consolidato principio (8) secondo il quale spetta al retraente l'onere di provare l'esistenza dei requisiti soggettivi a suo carico. La possibilità della rilevabilità d'ufficio, da parte del giudice di appello, della mancanza di alcuni presupposti (9), non elimina comunque, a parere di chi scrive, l'onere principale a carico del retraente.

Per quanto concerne, da ultimo, il problema del versamento del prezzo, la sentenza in esame conferma quanto già espresso precedentemente (10) ribadendo che il versamento del prezzo del fondo riscattato nel termine perentorio stabilito dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, costituisce *condictio iuris* del trasferimento della proprietà al retraente e deve essere effettuato con le modalità previste dagli artt. 1209 e ss. c.c.

In conclusione, la sentenza in esame risulta ineccepibile nel confermare su ogni punto quanto già consolidato dalla stessa Corte in precedenti decisioni.

Giovanna Crosetti

(5) In tale senso R. SAJA, cit. Nello stesso senso anche O. CINQUETTI, *Ancora sulle cause ostative della prelazione del confinante, la stabilità dell'insediamento del fondo*, nota a Cass. 26 ottobre 1998, n. 10626, in questa Riv., 1999, 552.

(6) In tal senso Cass. 18 giugno 2003, n. 9712, in questa Riv., 2004, 518. Nello stesso senso App. Trento, Sez. Bolzano 26 maggio 2003, n. 87, *ivi*, 2004, 185.

(7) In tal senso Cass. 24 maggio 2003, n. 8236, in questa Riv., 2004, 31, con nota di I. CIMATTI, *Sulla validità del contratto in violazione del diritto di prelazione*.

(8) Cass. 25 luglio 2003, n. 11564, in questa Riv. (M), 2004, 260. In senso conforme cfr. Cass. 6 aprile 2001, n. 5149, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 5147.

(9) V. Cass. 28 ottobre 2004, n. 20909, in questa Riv., 2005, 514, con nota di I. CIMATTI. V. anche Cass. 7 luglio 2005, n. 14306, *ivi* (M), 2006, 272.

(10) In proposito v. Cass. 29 ottobre 2001, n. 13416, in questa Riv., 2003, 439.

Cass. Sez. I Civ. - 2-2-2007, n. 2238 - Criscuolo, pres.; Giuliani, est.; Golia, P.M. (parz. diff.) - Comune di San Benedetto del Tronto (avv. Ortenzi) c. Maroni (avv. Vagni). (Cassa con rinvio App. Ancona 24 febbraio 2003)

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Coltivatore diretto - Indennità aggiuntiva - Onnicomprensività - Ulteriori pretese - Tutela.**

*L'indennità aggiuntiva riservata al coltivatore, commisurabile al valore agricolo e a carico dell'espropriante, è da intendere comprensiva di qualsiasi voce di danno determinato dal dover abbandonare il fondo espropriato, onde il pregiudizio legato alla perdita dei frutti pendenti esistenti al momento dell'occupazione, e le pretese relative alla stessa indennità di occupazione, potranno esser fatti valere, semmai, esclusivamente nei confronti del proprietario concedente, in forza del rapporto contrattuale che costituisce legittimo titolo di godimento in capo al coltivatore (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato il 28 luglio 2001, Maroni Maria Innocenza conveniva davanti alla Corte d'appello di Ancona l'Amministrazione comunale di San Benedetto del Tronto e premesso che quest'ultima, nell'ambito del progetto di adeguamento della discarica municipale, aveva dato corso alla procedura di espropriazione, previa occupazione d'urgenza, di un fondo rustico sito in Contrada Albula Alta, di proprietà di terzi e da essa attrice condotto a mezzadria, chiedeva la determinazione in proprio favore della complessiva somma di L. 418.677.400, comprensiva di L. 235.917.400 a titolo di indennità di espropriazione spettante ex art. 17, legge n. 865 del 1971 di L. 161.000.000 a titolo di controvalore degli annessi rurali distrutti e di L. 21.760.000 a titolo di quota parte dei frutti pendenti, il tutto dietro deduzione dell'acconto di L. 151.000.000 già ricevuto e con la rivalutazione e gli interessi di legge.

(Omissis)

DIRITTO. - (Omissis)

Il motivo non è fondato.

Giova, al riguardo, premettere:

a) che l'indennità «aggiuntiva» contemplata dalla legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 2, caratterizzata da una funzione compensativa del sacrificio sopportato dai soggetti ivi meglio indicati a causa della definitiva perdita del terreno su cui esercitavano l'attività agricola, è autonoma rispetto all'indennità di espropriazione, pur trovando titolo, secondo quanto già accennato, nel provvedimento ablatorio (Cass. Sez. Un. 2 agosto 1989, n. 3577; Cass. n. 18237/2004, cit.), onde le impugnazioni, inerenti al suo mancato od inadeguato riconoscimento, sono soggette, in difetto di diversa previsione, al termine di decadenza di trenta giorni stabilito dall'art. 19 della citata legge n. 865 del 1971 per l'esperimento della relativa opposizione alla stima (Cass. Sez. Un. n. 3577/1989, cit.);

b) che, tuttavia, riguardo alla fissazione della data di decorrenza del termine anzidetto, questa Corte (Cass. 29 maggio 1997, n. 4748; Cass. 8 novembre 2005, n. 21640) ha ritenuto che, nelle ipotesi (definite di «anomalia procedimentale») in cui il decreto di esproprio «segua» e non «preceda» la pubblicazione, sul FAL, dell'avviso di deposito della stima, la «conoscenza legale dell'indennità definitiva come stimata, alla quale è indefettibilmente legata la decorrenza del termine decadenziale di cui trattasi a carico dell'espropriato, non può ritenersi acquisita con la mera pubblicità legale, attraverso il FAL stesso, dell'indennità stimata in difetto di una sua correlazione ad una specifica (ed adottata) misura ablatoria, ma può affermarsi solo all'atto in cui l'espropriante notifici il decreto di esproprio;

c) che siffatto principio deve trovare applicazione anche in tema di indennità aggiuntiva, nei riguardi, cioè, dei soggetti di cui alla legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 2, non ostando, al riguardo, il fatto (secondo l'assunto dell'odierno ricorrente principale) che la normativa di riferimento (e, segnatamente, la legge n. 865 del 1971, art. 13) imponga la notifica del decreto di esproprio esclusivamente nei confronti dei proprietari e che un simile incombente non risulti, quindi, previsto per legge nei confronti dei soggetti diversi dai proprietari stessi, onde la mancanza di detta notifica non potrebbe costituire deroga al decorso del termi-

ne perentorio ex art. 19, legge n. 865 del 1971, il quale, in tal caso, dovrebbe ugualmente farsi decorrere dall'inserzione nel FAL dell'avviso di deposito della relazione di stima; *d*) che, infatti, nel quadro di uno spazio sempre più largo riconosciuto alla tutela dei coltivatori dei terreni, ispirato al ripensamento di taluni principi informatori dell'opera di unificazione legislativa del 1865, la legge n. 865 del 1971, art. 17, comma 2, ha introdotto un dato normativo di particolare significato, essendo stata attribuita ai soggetti ivi indicati una posizione autonoma (come già accennato) rispetto a quella del proprietario, laddove, però, tale posizione, per ragioni logiche e sistematiche, non può venire ristretta al solo ambito della proposizione di azioni giurisdizionali ed, in particolare, dell'impugnazione avverso la determinazione dell'indennità di espropriazione, non risultando, cioè, ammissibile che proprio i soggetti più immediatamente e direttamente colpiti, per la perdita dello strumento produttivo e dei beni in esso incorporati, rimangano estranei al provvedimento ablatorio, nel senso esattamente che il tenore letterale delle disposizioni rispettivamente contenute nella legge n. 865 del 1971, art. 13, comma 2 [il decreto del prefetto deve essere notificato ai proprietari (...)] e nell'art. 15, comma 2, della stessa legge [L'espropriante comunica le indennità ai proprietari (...)], alla stregua di un'interpretazione logico-sistematica e costituzionalmente orientata (così da eliminare, cioè, ogni ipotizzabile dubbio circa la legittimità costituzionale della disposizione medesima), deve essere coordinato con l'espressa previsione dell'art. 19 della già richiamata legge n. 865 del 1971, il quale legittima alla proposizione dell'opposizione avverso la stima dell'indennità di esproprio non soltanto «i proprietari», ma anche «gli altri interessati», onde, in definitiva, la veste di autonomi soggetti passivi della privazione di quanto formi oggetto dell'espropriazione, ricoperta, ex art. 17, comma 2, legge n. 865 del 1971 dal fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, costretto ad abbandonare il terreno espropriato, non pare possa indurre ad ignorare la necessità che anche a tali soggetti vengano notificati gli atti ablatori dei fondi da apprendere.

Il motivo, nei termini e nei limiti appresso indicati, è fondato.

Relativamente, infatti, al terzo profilo di censura sopra illustrato alla lett. *e*), giova osservare, con effetto assorbente rispetto ai primi due (il secondo dei quali, peraltro, già disatteso in sede di esame del motivo che precede, là dove figura proposta analoga doglianza), che:

*a*) in tema di espropriazione di suoli agricoli l'art. 17, comma 2, legge n. 865 del 1971, attribuisce, a favore dei soggetti che traggono i propri mezzi di sussistenza dalla coltivazione del fondo (fittavolo, mezzadro, colono, compartecipante) e che, pertanto, siano costretti ad abbandonare il terreno a causa dell'espropriazione, con conseguente privazione della loro attività lavorativa, il diritto alla cosiddetta «indennità aggiuntiva», la quale, avendo per oggetto non già l'intera azienda agricola (comprendente fabbricati, macchinari ed altro) ma le sole aree da espropriare (Cass. 6 giugno 2002, n. 8200), deve essere determinata in un «uguale importo» rispetto all'indennità di espropriazione «determinata ai sensi dell'art. 16 (della stessa legge) in favore del proprietario»;

*b*) il comma 3 del citato art. 17 prevede, poi, che «l'indennità aggiuntiva prevista dai precedenti commi (tra i quali, dunque, quella a favore del coltivatore del fondo prevista dal secondo comma) è determinata in ogni caso in misura eguale al valore agricolo medio di cui al primo comma dell'art. 16, corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, ancorché si tratti di aree comprese nei centri edificati e delimitate come centri storici»;

*c*) il tenore letterale della disposizione da ultimo citata (nella quale il richiamo al primo comma dell'art. 16 deve intendersi, a seguito delle modifiche apportate a quest'ultima norma dall'art. 14, legge n. 10 del 1977, al comma 4 dello stesso art. 16), secondo quanto già rilevato anche dalla Corte territoriale, lascia intendere chiaramente la volontà del legislatore di assegnare al coltivatore un'indennità riferita esclusivamente all'entità dell'indennità espropriativa corrisposta all'espropriato per il suolo agricolo ablatore,

senza alcuna considerazione degli ulteriori beni (tra i quali i fabbricati insistenti sul fondo) suscettibili anch'essi di essere coinvolti nella relativa procedura;

*d*) i soggetti indicati nell'art. 17, comma 2 della legge n. 865 del 1971, possono, quindi, direttamente nei confronti dell'espropriante, far valere soltanto il diritto all'indennità aggiuntiva come sopra determinata, ma non possono pretendere (ed ottenere) un ammontare superiore a quello che il proprietario espropriato abbia percepito a titolo di indennità di espropriazione, onde il pregiudizio legato ai «frutti pendenti esistenti sul fondo al momento dell'occupazione» (ed, eventualmente, al mancato raccolto), ovvero il diritto sulla corrispondente indennità (di occupazione appunto) deputata a compensare tale pregiudizio siccome relativo alla sospensione dell'esercizio del godimento personale sul fondo medesimo, può essere fatto valere, semmai, esclusivamente nei confronti del proprietario-concedente, in forza del rapporto contrattuale che costituisce il legittimo titolo del godimento anzidetto in capo al coltivatore (Cass. 27 aprile 1993, n. 4919; Cass. 26 agosto 1998, n. 8491).

(Omissis)

(1) AUTONOMIA DEL COLTIVATORE E FRUTTI PENDENTI NELL'ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ. L'OCCASIONE PER UNA SVOLTA.

A piccoli e faticosi passi il coltivatore (1) è riuscito a conquistare nella procedura d'espropriazione per pubblica utilità spazi di autonomia, non tali, però, da fargli ottenere il completo riconoscimento, ad ogni effetto, della sua posizione giuridico-amministrativa ed economica. Il riferimento corre alle due principali statuizioni (e alle conseguenti implicazioni), che si traggono dalla sentenza in esame in tema di individuazione dei limiti della sua partecipazione al procedimento amministrativo, da un lato, e delle modalità di tutela del pregiudizio legato ai frutti pendenti, dall'altro.

La premessa, doverosa, alla disamina dei due aspetti sopra cennati è costituita dalla identificazione dell'ambito di estensione del concetto di «autonomia» di cui sopra che non dovrebbe più limitarsi al solo dato monetario [l'indennità aggiuntiva di cui è, peraltro, discussa la natura (2)] bensì estendersi, come si può intravedere nella sentenza in commento, alla posizione soggettiva del coltivatore e agli ambiti procedurali nei quali lo stesso può dirsi coinvolto.

1. Sotto il primo profilo – di ordine procedurale –, è parso al giudice di dover rimarcare come particolarmente significativa, alla luce di una lettura costituzionalmente orientata, la novità normativa introdotta dall'art. 17, comma 2, legge 865/71 (ma lo stesso è a dirsi ancor di più oggi con l'art. 42, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.) da cui è stato tratto il principio per il quale l'autonomia del coltivatore derivante dalla norma non può confinarsi al solo ambito indennitario o, comunque, giudiziale (con il riconoscergli la possibilità di proporre azioni giurisdizionali) ma deve ritenersi estesa al provvedimento ablatorio (il che equivale a dire oggi, per le ragioni che si tenterà di spiegare, a tutto il procedimento ablatorio di cui il provvedimento – decreto definitivo d'esproprio – costituisce il momento culminante).

Nella fattispecie, è stata evidenziata, in particolare, la necessità che ai soggetti indicati nell'art. 17, comma 2, sopraccitato debbano essere notificati gli atti «ablatori» dei terreni da acquisire, in quanto gli stessi soggetti sono rite-

(1) Tale nozione appare in crisi di identità, insidiata e contesa – a più livelli – tra persone fisiche e persone giuridiche (tra le quali annoverare, per effetti del d.lgs. 105/2005 di modifica del d.lgs. 99/2004, le società di capitali).

(2) Per la tesi della natura «risarcitoria e assistenziale» di essa, cfr. E.

CASADEI, *L'indennità per i coltivatori nelle nuove norme sull'espropriazione*, in *Giur. it.*, 1976, IV, 17; *contra* L. FRANCARIO, *Il Codice civile, Commentario*, diretto da F. BUSNELLI, art. 834, *L'espropriazione per pubblico interesse*, Milano, 2002.

nuti «autonomi» (l'espressione ricorre più volte nel corpo della pronuncia) soggetti passivi (accanto ai proprietari, naturalmente) della privazione del bene che forma oggetto dell'espropriazione. Una lettura logico-sistematica della nuova normativa autorizza l'operatore e l'interprete a chiedersi se, oltre il caso specifico del decreto d'esproprio, non sia giunto il momento di ripensare, così come autorizza la sentenza in esame, i principi in tema di tutela dei coltivatori (se non anche dei terzi che vantano diritti sui beni da espropriare) ammettendoli a partecipare al procedimento sin dall'inizio della procedura, pur con tutte le difficoltà di stabilire quale sia il momento iniziale di un procedimento espropriativo. Tale ultima questione, pur estranea alla presente sede, non è di poco conto e ha riflessi in altri ambiti dell'espropriazione [es. quelli fiscali ai fini della ritenuta del 20 per cento, come dimostrato dal recente intervento sul punto della Corte costituzionale (3)].

Ove, comunque, si voglia accedere alla articolata tesi, sostenuta da taluna pronuncia (4), secondo cui sarebbe estranea, al procedimento espropriativo in senso stretto, la fase del vincolo preordinato all'esproprio di natura prettamente urbanistica, si potrebbe individuare nel *sub*-procedimento diretto alla dichiarazione di pubblica utilità il momento preliminare di inizio dell'espropriazione in sé considerata. A tale ultima fase appartengono una serie di adempimenti che hanno inizio con la comunicazione di avvio del procedimento di cui parla oggi l'art. 16 del d.p.r. 327/2001 e s.m.i. e, in particolare, per quel che qui rileva, il comma 9 secondo il quale «L'autorità espropriante non è tenuta a dare alcuna comunicazione a chi non risulti proprietario del bene». È facile prevenire l'obiezione di chi legge la disposizione in un senso stucchevolmente letterale senza preoccuparsi di andare a esaminare l'evoluzione e la sistematica complessiva della procedura, obiezione che potrebbe essere così riassunta: poiché la norma parla solo del proprietario e non dei terzi, a questi ultimi non va comunicato l'avvio del procedimento.

Va rilevato che, anche nel caso di specie, la originaria previsione normativa di riferimento imponeva in via letterale la notifica (del decreto) esclusivamente nei confronti del proprietario ma ciò non ha impedito al giudice «nel quadro di uno spazio sempre più largo riconosciuto alla tutela dei coltivatori (...)» (così in sentenza), di superare il dato letterale in considerazione di una «interpretazione logico-sistematica e costituzionalmente orientata (così da eliminare, cioè, ogni ipotizzabile dubbio circa la legittimità costituzionale della disposizione medesima)».

Anche sulla scorta della pronuncia in esame, è perciò agevole, allora, rispondere all'obiezione di cui sopra che i coltivatori non sono «terzi» rispetto alla procedura amministrativa o, comunque, sono dei soggetti terzi ma con carattere di specialità o, per l'appunto, di «autonomia» rispetto agli altri, e cioè quella autonomia che la giurisprudenza di cassazione in esame (ma così anche un indirizzo consolidato) ha più volte ritenuto di sottolineare fino a farne, comunque – anche se fino ad oggi ai soli fini dell'indennità –, un interlocutore diretto dell'espropriante.

Peraltro, se deve ritenersi vero – a parte la figura del coltivatore in esame – che nel passato regime (al quale si riferisce il caso di specie) i terzi, titolari di diritti sul bene

espropriato, non avevano alcuna possibilità di interlocuzione con l'espropriante, deve riconoscersi che, per certi versi, la loro posizione è divenuta più rilevante con il nuovo T.U. espropri allorché lo stesso richiede che il proprietario e i terzi in genere debbano dimostrare di essersi accordati sul modo di distribuire le indennità loro spettanti prima della liquidazione delle indennità e in tal senso i «provvedimenti» che dispongono l'autorizzazione al pagamento o il deposito delle medesime indennità devono essere comunicati con immediatezza ai soggetti terzi.

Ma, si dirà, tutto ciò attiene alla fase meramente «economica» dell'espropriazione (come se questa – in un'ottica riduttiva – fosse considerata totalmente scissa dalle altre fasi procedurali amministrative).

In ogni caso il ruolo e la presenza del coltivatore nel procedimento di espropriazione per pubblica utilità sono, però, da tempo distinti rispetto a quelli degli altri terzi in genere e tali da richiedere un suo più ampio coinvolgimento.

Ed oggi ciò è indirettamente comprovato anche dalla nuova formulazione contenuta nell'art. 42 del T.U. espropri secondo la quale il diritto all'indennità aggiuntiva spetta, ai soggetti di cui si discute, allorché gli stessi siano costretti ad abbandonare l'area coltivata «da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità» (così nel comma 1, ultimo inciso, del predetto art. 42).

Se, perciò, la dichiarazione di pubblica utilità ha riflessi così evidenti sulla sorte (5) del coltivatore (e non solo, pertanto, del proprietario) non v'è ragione per escludere la sua partecipazione, entro i limiti che gli competono, all'intero procedimento espropriativo.

Pertanto, una lettura serena delle disposizioni sopraindicate, sulla scorta di considerazioni logico-sistematiche, ispirate anche a principi di giustizia sostanziale, consentirebbe di instaurare un corretto svolgimento della procedura, mediante l'invio dell'avviso di comunicazione di avvio del procedimento anche nei confronti del coltivatore. Non varrebbe invocare, in senso contrario, l'argomento che così agendo si accentuerebbe il rischio di opposizioni alla procedura amministrativa, in quanto ogni eventuale «resistenza» del coltivatore sotto il profilo procedurale avrebbe il limite naturale del minore ambito operativo della sua circoscritta posizione giuridica.

2. Anche sotto il secondo profilo, di particolare rilievo nel caso esaminato dalla sentenza in commento, vale a dire la spettanza del diritto ai frutti pendenti e le modalità operative per la loro corresponsione, vi sarebbe spazio per una riconsiderazione che non appaia eversiva di un assetto sin qui definito, più che dalle norme, dall'interpretazione delle stesse. A tale tradizionale indirizzo si è ispirato il giudice della fattispecie nel rilevare che il «pregiudizio legato ai frutti pendenti esistenti sul fondo» (nel caso esaminato, pregiudizio legato al momento dell'occupazione d'urgenza) deve esser fatto valere dall'avente diritto (sia esso affittuario non coltivatore sia esso coltivatore diretto, come nella fattispecie) nei confronti del proprietario-concedente, in forza del rapporto contrattuale tra questi e il coltivatore, e non nei confronti dell'espropriante.

Sebbene non invocato espressamente, sembra di comprendere che il *dictum* giurisprudenziale si fondi sull'art.

(3) Corte cost. 7 novembre 2006, n. 362, in *Consulta on-line*, 2006 ed in *Il Fisco*, 2006, 6879.

(4) T.A.R. Campania, Salerno 22 maggio 2006, n. 732, rinvenibile sul sito internet: [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ma anche in via generale, con acute riflessioni, Cass. Sez. I Civ. 1° luglio 2004, n. 12023, in *Foro it.*,

2005, I, 2837.

(5) Sarebbe riduttivo e formalistico sostenere – il che poi non è, peraltro, sempre vero – che l'indennità aggiuntiva gli garantisce la tutela piena, ignorandosi le implicazioni complessive, economiche e anche sociali e umane, che l'abbandono dell'area coltivata comporta.



1638 c.c., laddove si legge che l'affittuario «in caso di espropriazione per pubblico interesse o di occupazione temporanea» ha diritto di ottenere dal locatore la parte di indennità a questi corrisposta per i frutti non percepiti o per il mancato raccolto.

In ogni caso alla esatta interpretazione (e quindi, ove del caso, al suo superamento) dell'art. 1638 c.c. potrebbe contribuire la circostanza che la norma del codice civile in questione è anteriore, evidentemente, alla normativa che ha introdotto «l'autonomia» del coltivatore (la legge 865/71, come riconosce implicitamente la sentenza in esame e, a maggior ragione, anteriore al nuovo T.U. espropri), ed altresì l'ulteriore circostanza che è stata, invero, la giurisprudenza successiva, proprio in virtù di detta autonomia, a precisare i confini applicativi dell'art. 1638 c.c. per il coltivatore laddove ha ritenuto di introdurre la novità del rapporto diretto tra l'espropriante e il coltivatore nei soli casi dell'indennità aggiuntiva (e quindi dell'espropriazione) ma negando la diretta interlocuzione nei casi di occupazione d'urgenza e delle relative indennità (tra le quali, i frutti pendenti) per le quali ha mantenuto il rapporto diretto solo tra proprietario e coltivatore. Invero, l'art. 1638 c.c., inteso in senso squisitamente e rigidamente letterale, poteva anche non consentire tale divaricazione.

Va precisato, al riguardo, che il diritto ai frutti pendenti (e per il mancato raccolto) non può, come ritiene la giurisprudenza (6), essere considerato assorbito nell'indennità aggiuntiva di cui parlava l'art. 17, legge 865/71 (e oggi l'art. 42, d.p.r. 327/2001 e s.m.i.), ma va considerato autonomo, sebbene non manchino voci dissenzienti.

In precedenza per l'autonomia della voce «frutti pendenti» nonché dei soprassuoli arborei e non, purché «esterni» alla consistenza economico-funzionale del bene espropriato, si era pronunciata la giurisprudenza (7) in un'epoca nella quale l'indennità era calcolata con il criterio del valore venale ex art. 39, legge 2359/1865.

In ogni caso, i tempi sono maturi per una svolta in quanto la configurazione dell'occupazione d'urgenza è mutata, nel nuovo regime, anche per quel che riguarda le conseguenze economiche. Infatti a differenza che nel passato, oggi non solo deve ritenersi limitata l'occupazione a talune ipotesi ben circoscritte (particolare natura delle opere e particolare urgenza dell'avvio dei lavori) ma anche deve considerarsi che alla stessa occupazione d'urgenza, laddove consentita, si collega per legge soltanto l'indennità di espropriazione (perciò, se si vuole adoperare una terminologia in uso alla precedente giurisprudenza, la perdita patrimoniale che comprende in tale ipotesi quella reddituale) e ovviamente ove del caso, il ristoro del coltivatore diretto.

In altre parole, per quel che concerne il coltivatore, ciò significherebbe, in virtù del suo ruolo autonomo nella procedura, la totale inapplicabilità dell'art. 1638 c.c. e l'assorbimento del diritto ai frutti pendenti nell'indennità aggiuntiva.

La tesi sostenuta non comporta affatto il superamento della disposizione dell'art. 1638 c.c. la quale potrà continuare a fondare la spettanza dell'indennizzo per la perdita dei frutti non raccolti ad ogni eventuale soggetto che non sia, però, coltivatore diretto. Solo per tale soggetto, pertanto, tale indennizzo verrà conteggiato nella liquidazione dell'indennità «unica» da corrispondere al proprietario e da questi dovrebbe essere poi versato all'avente diritto.

Antonino Cimellaro

(6) Cass. Sez. I Civ. 20 aprile 1985, n. 2616, in *Foro it. Rep.*, 1985, voce *espropriazione p.p.i.*, n. 143, ed in questa Riv., 1986, 246.

(7) Cass. Sez. I Civ. 23 dicembre 1983, n. 7585, in *Foro it.*, 1984, I, 984.

I

Comm. trib. prov. Foggia, Sez. III - 8-5-2006, n. 57 - Gentile, pres.; Caposeno, est. - Comune di Vico del Gargano (avv. Inglese) c. Consorzio di bonifica montana del Gargano (avv. Pennelli e altri).

**Consorzi di bonifica - Contributi consortili - Obblighi di contribuzione - Presupposti - Sussistenza - Onere della prova (dell'esistenza di tali presupposti).** (C.c., artt. 862, 863; r.d. 13 dicembre 1933, n. 215, artt. 54, 71)

*In tema di contributi consortili, l'obbligo contributivo presuppone la qualità di proprietario di immobili siti nel comprensorio e la configurabilità di un vantaggio a favore dell'immobile - vantaggio che può essere sia diretto che indiretto e sia specifico che generale - e non anche la determinazione del perimetro di contribuzione, la cui adozione, però, esonera il consorzio dall'onere di provare il beneficio in favore degli immobili in esso compresi (1).*

II

Comm. trib. prov. Pistoia, Sez. VI - 14-8-2006, n. 76 - Greco, pres.; Cosimini, est. - La Vecchia Fornace di D'Amato Michela e Giannotti Renzo e c. s.a.s (avv. Sollini) c. Consorzio di bonifica Padule di Fucecchio (avv. Baldassarri).

**Consorzi di bonifica - Contributi consortili - Obblighi di contribuzione - Presupposti - Sussistenza - Onere della prova.** (C.c., artt. 862, 863; r.d. 13 dicembre 1933, n. 215, artt. 54, 71)

*In tema di contributi consortili, l'obbligo contributivo presuppone la qualità di proprietario di immobili siti nel comprensorio e la configurabilità di un vantaggio a favore dell'immobile, vantaggio che può consistere anche solamente nella diversa misura del danno che viene evitato con l'attività consortile. L'onere di dimostrare l'insussistenza dei benefici ricade sul ricorrente: la prova del beneficio che gli immobili traggono dall'attività del consorzio è data dalla ricomprensione del perimetro di contribuzione approvato dall'amministrazione provinciale e trascritto presso la Conservatoria dei registri immobiliari (2).*

III

Cass. Sez. I Civ. - 12-10-2006, n. 21917 - Criscuolo, pres.; San Giorgio, est.; Velardi, P.M. (diff.) - T.M. (avv. Murino e altro) c. Consorzio Bon Agro Sannese Noverino (avv. n.c.). (*Dichiarazione di giurisdizione*)

**Consorzi di bonifica - Contributi a favore dei consorzi di bonifica - Carattere tributario della relativa obbligazione - Conseguenze - Domanda di restituzione delle somme versate a tale titolo, proposta prima del 1° gennaio 2002 (data di entrata in vigore dell'art. 12 della legge n. 448 del 2001) - Giurisdizione delle Commissioni tributarie.** (D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12)

*I contributi spettanti ai consorzi di bonifica e imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica rientrano nella categoria generale dei tributi: tuttavia, la domanda di restituzione delle somme versate a tale titolo, proposta prima del 1° gennaio 2002, non è comunque devoluta alle Commissioni tributarie, poiché l'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ha esteso la giurisdizione tributaria a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie, solamente dopo essere stato modificato dall'art. 12 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (3).*

I

(Omissis)

I motivi di ricorso circa la carenza del presupposto impositivo e quella del potere impositivo vengono trattati congiuntamente e in quanto infondati, sono inaccoglibili.

Come esaurientemente esposto dal Consorzio di bonifica montana del Gargano, appare evidente che il potere impositivo proviene dalla legge e da normative regionali che ne conferiscono piena legittimità.

(*Omissis*)

Da quanto innanzi emerge fuor di dubbio che il Consorzio di bonifica è legittimato ad imporre contributi a carico dei consorziati. L'unico discrimine della presente controversia resta quello di individuare se gli immobili sui quali risulta imposto il contributo ricadano nel comprensorio di bonifica del Consorzio di bonifica montana del Gargano e se per gli stessi vi sia stato un beneficio dall'attività del Consorzio.

Nel caso di specie, la poderosa documentazione depositata dal Consorzio, rivela chiaramente che i terreni riportati nella cartella di pagamento, sono tutti ubicati nel comprensorio del Consorzio di bonifica montana e che in tale comprensorio sono stati realizzati interventi di miglioramento delle infrastrutture, gestione del territorio ai fini della tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, gestione delle risorse idriche, equilibrio idrogeologico, regimazione delle acque e manutenzione degli impianti e delle opere eseguite.

(*Omissis*)

D'altronde, lo stesso ricorrente nel suo ricorso non si fa scrupolo di confermare che le opere siano state eseguite, solo che ne contesta esclusivamente la imperfetta esecuzione, ma né le motivazioni del ricorso, né la relazione ad essa allegata redatta dal tecnico comunale, sono supportate da alcuna prova. Di questo onere è gravato il ricorrente dato che «(...) l'emanazione del Piano di classifica e del Piano di riparto – provvedimenti non impugnati – esonera il Consorzio dall'onere probatorio relativo al beneficio derivante dalla bonifica in favore degli immobili compresi nel perimetro di contribuenza» (Cass. n. 13683/2005).

Di certo è incontestato che il Consorzio nel corso degli anni ha eseguito opere di bonifica, in tutto il comprensorio e di tanto ovviamente ne hanno beneficiato tutti i consorziati, sia in modo diretto, sia in modo indiretto. E sul punto della natura del beneficio ricevuto dai proprietari degli immobili sovviene la Suprema Corte che in più occasioni (n. 8960, 14 ottobre 1996; n. 183, 11 gennaio 1979), ha chiarito che l'inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica consente di ritrarre un beneficio da intendersi nelle sue varie articolazioni – diretto, specifico, indiretto, generale ovvero solo potenziale – purché non generico, ossia né impalpabile, né evanescente ed in grado di tradursi in un incremento di valore fondiario del bene immobile (V. anche Corte d'appello di Roma n. 460/06, 26 gennaio 2006).

(*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

La Commissione, nel merito, respinge il ricorso.

Osserva che il Consorzio di bonifica ha con esattezza e precisione respinto tutte le eccezioni contenute nel ricorso, soprattutto con riferimento alla illustrazione dei compiti che la legge assegna all'Ente ed ai benefici che dall'attività svolta ricavano tutti i terreni ed i fabbricati che insistono sul comprensorio territoriale di competenza. Ovviamente il beneficio può essere anche solo potenziale; occorre quindi considerare e valutare i danni che l'attività di prevenzione (gestione e manutenzione delle opere di bonifica ed idrauliche) svolta dall'Ente riesce ad evitare. In altre parole il vantaggio deve essere conseguente o conseguibile per effetto della bonifica, traducendosi in una migliore qualità dell'immobile.

Tutti questi concetti sono stati ampiamente illustrati nelle deduzioni ed accompagnati da numerosi richiami a sentenze di giudici ordinari e di Commissioni tributarie.

Non vi è alcun dubbio che i fabbricati della società ricorrente ricadono nel comprensorio consortile, in una zona compresa tra i corsi d'acqua elencati nelle deduzioni. Ne consegue che tali fabbricati traggono vantaggio specifico dalle opere idrauliche che l'ente mette in opera. Il comportamento del Consorzio deve, pertanto, ritenersi conforme alla normativa sia nazionale che regionale che regola la materia.

Di conseguenza la s.a.s. Vecchia Fornace è obbligata a contribuire alle spese per l'esecuzione delle opere idrauliche, secondo il riparto operato dall'ente impositore, nel rispetto della legge.

(*Omissis*)

## III

(*Omissis*)

Con il primo motivo di ricorso, si deduce violazione dell'art. 9 c.p.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 2, ed omessa motivazione su di un punto decisivo della controversia. Si lamenta, in particolare, che il giudicante non si sia pronunciato sulla questione della propria competenza, pur ritualmente sollevata dal convenuto Consorzio: si richiama, sul punto, la giurisprudenza di legittimità che ha affermato la competenza, *ratione temporis*, del Tribunale, *ex art. 9 c.p.c.*, con riguardo alle controversie promosse nei confronti dei consorzi di bonifica per contestare la sussistenza del potere impositivo. Con il secondo motivo si denuncia la violazione dell'art. 318 c.p.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3 e n. 4, nonché inesistenza e perplessità della motivazione circa un punto decisivo della controversia. Avrebbe errato il giudice di pace di Nocera Inferiore nel ritenere la nullità dell'atto di citazione per mancata indicazione dell'avviso di pagamento nei cui confronti era stata proposta opposizione. In realtà, l'attore aveva qualificato la domanda come azione di accertamento negativo, allegando l'originale dell'avviso di pagamento con il quale il Consorzio di bonifica dell'Agro sarnese nocerino, per il tramite del Servizio riscossione tributi, aveva invitato l'attuale ricorrente a versare la somma di L. 61.540 a titolo di quote consortili: appariva, pertanto, evidente che quest'ultimo avesse inteso proporre opposizione nei confronti di quell'avviso di pagamento. Né l'atto di citazione risultava, secondo il ricorrente, privo dei suoi requisiti essenziali, trovando applicazione, nella specie, l'art. 318 c.p.c., che semplifica, stante la particolarità del processo innanzi al Giudice di pace, la forme dell'atto introduttivo del giudizio. Il primo motivo è fondato.

La definizione della questione sottoposta all'esame della Corte presuppone anzitutto il richiamo della giurisprudenza di legittimità (v., in particolare, Cass. Sez. Un. sent. n. 716 del 1999), secondo la quale la sentenza pronunciata dal Giudice di pace in controversia il cui valore - come quella che ne occupa - non eccede L. due milioni (euro 1032,91), e, pertanto, decisa secondo equità a norma dell'art. 113 c.p.c., comma ultimo, non è appellabile, ma solo ricorribile per cassazione per violazione delle norme processuali (ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 1, 2 e 4) e, quindi, anche nel caso del ricorso all'odierno esame (non rilevando, nella presente sede, i limiti posti alla ricorribilità ai sensi dei nn. 3 e 5 dello stesso art. 360).

Ciò posto, può passarsi all'esame del merito della questione di competenza sollevata, che va risolto, ancora una volta, attraverso il richiamo al principio, espresso da una serie di pronunce della Corte - e che questo Collegio intende ribadire, non ravvisando alcuna valida ragione per discostarsene -, secondo il quale i contributi spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario rientrano nella categoria generale dei tributi, con la conseguenza che, con riferimento alla legge vigente al momento della proposizione della domanda, la competenza a conoscere della domanda con la quale il contribuente chiede la restituzione delle somme versate a tale titolo spetta al Tribunale ordinario ai sensi dell'art. 9 c.p.c., comma 2, non essendo stata attribuita dalla legge alla giurisdizione delle Commissioni tributarie con il d.lgs. n. 546 del 1992, e restando ininfluenti sui processi in corso, a norma dell'art. 5 c.p.c., le modifiche legislative introdotte dalla l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12 che, partire dal gennaio 2002, hanno trasferito la controversia in materia di contributi consortili dalla cognizione del giudice ordinario a quello tributario (v., tra le altre, Cass. sentt. n. 7025 del 2002, n. 5261 del 2004).

Resta, ovviamente, assorbito, dalla negazione della competenza del Giudice di pace, il secondo motivo del ricorso, con il quale si censura la sentenza con riferimento al profilo della dichiarazione di nullità dell'atto introduttivo del giudizio.

Conclusivamente, il primo motivo del ricorso va accolto, assorbito il secondo. La sentenza impugnata va cassata, ai sensi dell'art. 382 c.p.c., comma 2, in considerazione della peculiarità della materia, e delle questioni trattate, sulle quali si sono resi necessari alcuni interventi chiarificatori della giurisprudenza di legittimità, si ritiene equo compensare le spese dell'intero giudizio.

(*Omissis*)

## (1-3) CONSORZI DI BONIFICA E CONTROVERSIE PER IL PAGAMENTO DEI CONTRIBUTI CONSORTILI: PROBLEMI SOSTANZIALI E PROCESSUALI.

Le decisioni oggetto del presente commento si inseriscono in una nutrita serie di pronunce in tema di contribuzione dei privati alle spese necessarie per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica e si rivelano di particolare interesse perché offrono l'occasione per un tentativo di riordino delle molteplici e, ahimè, non sempre uniformi riflessioni formulate dalla dottrina e dalla giurisprudenza in merito ai principali problemi di carattere sostanziale e processuale sorti al riguardo.

Le questioni affrontate dalle sentenze in esame concernono, in particolare, i presupposti – soggettivi e oggettivi – della sussistenza dell'obbligo a contribuire alla spesa sostenuta per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica, l'individuazione del soggetto sul quale gravi l'onere di provare l'effettiva sussistenza (o la non esistenza) dei medesimi, nonché la determinazione dell'organo giudicante competente a decidere delle controversie relative ai contributi di bonifica.

Più nello specifico, le molteplici domande alle quali le sentenze in esame cercano di dare una risposta paiono suscettibili di essere riassunte nei termini seguenti: è sufficiente che un immobile sia situato all'interno del comprensorio di bonifica per presumere che esso ricavi dalla realizzazione delle opere un beneficio, con la conseguente sussistenza dell'obbligo di contribuzione in capo al proprietario dello stesso o è, al contrario, necessario verificare di volta in volta l'effettivo conseguimento da parte dell'immobile di un vantaggio in derivazione causale con le opere di bonifica? In che cosa deve consistere il beneficio alla cui presenza la legge ricollega il legittimo esercizio del potere impositivo da parte del consorzio di bonifica? L'onere di dimostrare l'esistenza del beneficio grava sul consorzio di bonifica o deve, invece, essere il proprietario che voglia sottrarsi al pagamento del contributo a dimostrare che il proprio immobile non abbia tratto alcun vantaggio dall'esecuzione delle opere di bonifica? La delimitazione del c.d. perimetro di contribuzione è una condizione necessaria al sorgere dell'obbligo di contribuzione o rileva solamente ai fini della liberazione del consorzio di bonifica dall'eventuale onere di dimostrare la configurabilità di un beneficio tratto dagli immobili soggetti a contribuzione? Il potere di giudicare in merito alle controversie aventi a oggetto il pagamento dei contributi consortili spetta alla giurisdizione civile, a quella amministrativa o a quella tributaria?

Prima di procedere alla disamina delle posizioni assunte in merito a tali questioni dai diversi organi giudicanti nelle sentenze *de quibus*, si rende necessario delineare, seppure in maniera sintetica, il profilo fattuale delle fattispecie sottoposte a giudizio, nonché le ragioni addotte a sostegno delle proprie pretese dai ricorrenti – in tutti e tre i casi esaminati costituiti da proprietari di immobili siti in comprensori di bonifica – e dai consorzi di bonifica a essi contrapposti.

Nella prima sentenza, la Commissione tributaria provinciale di Foggia è stata chiamata a pronunciarsi in merito al ricorso presentato da un presunto contribuente contro la cartella esattoriale emessa nei suoi confronti dal Consorzio di bonifica montana del Gargano. Ad avviso dell'attore la pretesa del Consorzio era del tutto infondata, non potendosi reputare sussistenti nel caso di specie né il potere impositivo, né tanto meno il presupposto impositivo. Per quanto concerne il primo, l'attore deduceva, infatti, che il Consorzio aveva omissivo di formulare il Piano di contribuzione così come richiesto dalle normative, sia statali che regionali, vigenti al riguardo; con riferimento al secondo, obiettava, invece, che, non avendo il Consorzio di bonifica provveduto all'effettiva esecuzione,

alla manutenzione e all'esercizio delle opere, era evidentemente impossibile che i fondi ubicati nel perimetro del comprensorio avessero conseguito un vantaggio diretto e specifico idoneo a giustificare la pretesa dell'ente consortile.

Il Consorzio aveva resistito in giudizio, obiettando di avere provveduto sia all'adozione del Piano di classifica, sia alla realizzazione e alla manutenzione di opere volte, da un lato, ad assicurare la difesa dei terreni ricadenti nel comprensorio di bonifica da un eventuale degrado, dall'altro, a garantire ai medesimi l'erogazione dell'acqua; conseguentemente, tutti i terreni ricadenti nel comprensorio di bonifica, compreso quello di proprietà dell'attore, avevano tratto un indubbio vantaggio dall'attività da esso posta in essere.

La Commissione tributaria provinciale di Foggia respingeva *in toto* le istanze dell'attore e affermava, innanzi tutto, che il potere impositivo, derivando direttamente dalla legge, non necessita, ai fini della propria sussistenza, della formulazione del Piano di classifica; in secondo luogo, che, in linea di principio, il presupposto impositivo deve reputarsi esistente allorché un immobile ubicato nel comprensorio abbia tratto dalle opere di bonifica un beneficio; nella fattispecie in esame, dalla documentazione presentata in giudizio dall'ente consortile si evinceva non solo che i terreni cui si riferiva la cartella di pagamento erano tutti ubicati nel comprensorio di bonifica, ma anche che il Consorzio di bonifica montana del Gargano aveva effettivamente realizzato delle opere. Conseguentemente, poiché il ricorrente non aveva fornito la prova che il proprio fondo non avesse tratto alcun vantaggio dall'esecuzione di dette opere, i presupposti impositivi dovevano ritenersi sussistenti. Ad avviso della Commissione tributaria provinciale di Foggia, infatti, laddove un consorzio di bonifica emani il piano di classifica e il relativo piano di riparto, l'onere di dimostrare che il proprio fondo non abbia ricavato alcun beneficio dalla realizzazione delle opere di bonifica graverebbe sul contribuente: la determinazione del perimetro di contribuzione esonererebbe, in sostanza, il Consorzio dall'onere di provare il beneficio in favore degli immobili in esso compresi.

Nella seconda sentenza, la Commissione tributaria provinciale di Pistoia è stata chiamata a pronunciarsi in merito al ricorso presentato dal proprietario di un immobile sito in un comprensorio di bonifica contro la cartella esattoriale emessa nei suoi confronti dal Consorzio di bonifica Padule di Fucecchio, al fine di ottenere il pagamento dei contributi consortili. Tali contributi ad avviso dell'attore non erano dovuti, in quanto il Consorzio non aveva dimostrato che il fondo in questione avesse effettivamente tratto un'utilità o un beneficio diretto dalla realizzazione delle opere di bonifica. Il Consorzio aveva resistito in giudizio, sostenendo che l'immobile *de quo*, ricadendo nel comprensorio di bonifica, non poteva non aver tratto dei benefici dall'esecuzione delle opere. Il Consorzio sottolineava, altresì, che il beneficio richiesto dalla legge ai fini dell'esistenza del presupposto impositivo potrebbe consistere anche in un mancato depauperamento del fondo: il vantaggio dal quale la legge fa dipendere il sorgere dell'obbligo contributivo in capo al proprietario dell'immobile interessato sussisterebbe, infatti, anche laddove la sola manutenzione delle opere di bonifica contribuisse a impedire un suo danneggiamento. La Commissione tributaria provinciale di Pistoia accoglieva le obiezioni del Consorzio di bonifica, muovendo dalla convinzione che nel caso di specie il beneficio tratto dall'immobile di cui alla cartella esattoriale dovesse essere, appunto, identificato con il mancato depauperamento del suo valore, dovuto alla protezione assicurata dal Consorzio tramite la manutenzione delle opere di bonifica.

Nella terza pronuncia, infine, la Cassazione è stata chiamata a decidere in merito alla competenza giurisdizionale relativa alle cause aventi a oggetto i contributi consortili: invero, il contribuente aveva agito in giudizio sostenendo di non essere tenuto al pagamento dei contributi consortili per non avere

rimento al singolo immobile interessato, la sussistenza di esso non pare poter essere presunta per il solo fatto che dall'esecuzione delle opere di bonifica sia stato tratto un determinato vantaggio da altri immobili della zona (9).

Del resto che l'inclusione dell'immobile nel comprensorio di bonifica non sia di per sé sufficiente a far sorgere l'obbligo contributivo è dimostrato dal fatto che potrebbe anche non esserci una perfetta corrispondenza tra gli immobili rientranti nel comprensorio di bonifica e quelli gravati dall'obbligo contributivo (10): ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 215 del 1933, infatti, al fine di stabilire quali siano i terreni soggetti all'obbligo di contribuzione, si deve procedere alla delimitazione del perimetro di contribuzione, il quale, di regola, non include quegli immobili che, pur situati all'interno del comprensorio, non traggano beneficio dalla realizzazione delle opere di bonifica oppure che traggano beneficio da opere di preminente interesse pubblico, l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle quali sono interamente a carico pubblico.

Tuttavia, se è vero che il perimetro di contribuzione potrebbe anche non contemplare taluni immobili del comprensorio di bonifica, è altrettanto vero che tutti gli immobili rientranti nel perimetro di contribuzione devono necessariamente essere situati all'interno del comprensorio: la circostanza che la legge sia estremamente chiara nell'assoggettare ai contributi in questione i soli immobili posti entro il comprensorio di bonifica induce, invero, a escludere che possano farsi rientrare nel perimetro di contribuzione anche terreni posti al di fuori dal comprensorio, a prescindere dal fatto che abbiano conseguito indirettamente vantaggi dall'esecuzione delle opere (11).

Per mero spirito di completezza preme, altresì, ricordare che non rileva in alcun modo la natura agricola o non agricola del fondo, potendo essere assoggettato all'obbligo di contribuzione anche un fondo extra-agricolo, purché fosse ubicato nel perimetro del comprensorio di bonifica e avesse conseguito un beneficio diretto dall'esecuzione delle opere: in tale ipotesi la legittimità dell'imposizione si fonderebbe, invero, sulla c.d. integralità della bonifica che fa sì che essa non sia limitata al profilo agronomico, ma comprenda nel suo complesso il risanamento idrico dell'intero territorio interessato (12).

Per quanto concerne, ancora, il beneficio, menta, infine, di essere messo in evidenza che ad avviso della Commissione tri-

butaria provinciale di Pistoia, esso può consistere anche nel semplice mancato depauperamento del fondo. Non vi è chi non veda come in tal modo si ampli ulteriormente il novero delle circostanze in presenza delle quali può reputarsi sussistente l'obbligo contributivo di cui agli artt. 10 del r.d. n. 215 del 1933 e 860 c.c. La conclusione cui addivene la Commissione tributaria provinciale di Pistoia pare, tuttavia, poter essere condivisa solamente se per mancato depauperamento del fondo si intende la mancata perdita della qualità fondiaria, vale a dire del *quid pluris* conseguito per effetto della bonifica: fermo restando che, ai fini della configurabilità del beneficio, la realizzazione delle opere deve tradursi in un aumento del valore dell'immobile interessato, l'obbligo contributivo potrebbe reputarsi legittimamente imposto anche laddove il suo adempimento fosse finalizzato a coprire le spese sostenute dal consorzio per impedire o, meglio, mantenere attuale il vantaggio conseguito grazie all'esecuzione delle opere di bonifica (13).

Nella pronuncia della Commissione tributaria provinciale di Foggia viene, inoltre, affrontato, e risolto in senso negativo, il problema relativo alla possibile qualificazione del perimetro di contribuzione come ulteriore presupposto impositivo: in detta sentenza viene, invero, affermato che la delimitazione del perimetro di contribuzione, lungi dal costituire un elemento imprescindibile per il sorgere dell'obbligo contributivo, determina solamente il rovesciamento dell'onere della prova circa la sussistenza dei presupposti impositivi; in sostanza, laddove il consorzio di bonifica provvedesse a emanare il piano di classifica e il relativo piano di riparto, graverebbe sul presunto contribuente l'onere di dimostrare che il proprio fondo non abbia ricavato alcun beneficio dalla realizzazione delle opere di bonifica.

Anche per quanto concerne questo aspetto non vi è sempre stata in giurisprudenza unità di vedute: un orientamento giurisprudenziale, decisamente minoritario, ha, infatti, affermato che la delimitazione del perimetro di contribuzione è imprescindibile ai fini del sorgere dell'obbligo di contribuzione (14); l'opinione maggioritaria ha, al contrario, precisato che, pur sussistendo una presunzione di beneficio per gli immobili compresi nel perimetro di contribuzione, da cui deriverebbe peraltro l'inversione dell'onere della prova circa la sussistenza dei presupposti impositivi (15), la delimitazione di esso non sarebbe *conditio sine qua non* per l'esercizio del potere impositivo.

(9) In tal senso NICOLUCCI, *op. loc. cit.*, il quale precisa, altresì, che il beneficio *de quo* non può essere accertato a distanza di anni dal compimento delle opere di bonifica e a prescindere dall'inclusione della spesa nel relativo piano di riparto.

(10) Si veda, per tutti, GALLONI, *op. cit.*, 139.

(11) A tal proposito, un orientamento dottrinale ha sottolineato che se si optasse per una soluzione differente tutti i terreni contigui o vicini a un comprensorio di bonifica dovrebbero essere sottoposti all'obbligo di contribuzione, dal momento che tutti presumibilmente trarrebbero vantaggio dalla trasformazione della zona: in tal senso DE MARTINO, *Della proprietà, in Commentario del codice civile* a cura di SCIALOJA e BRANCA, Libro terzo, *Della proprietà*, Artt. 810-956, Bologna-Roma, 1972, sub art. 860, 242. In dottrina si è, invero, sostenuto che i proprietari dei terreni posti al di fuori del comprensorio che traggano comunque vantaggi dalla bonifica potrebbero essere sottoposti a un contributo di miglioria: cfr. MOSCHELLA, *op. cit.*, 561.

(12) Cfr. Cass. Sez. Un. 14 ottobre 1996, n. 8960, cit., in cui si trova affermato che la natura agricola o extra-agricola del fondo è del tutto ininfluenza ai fini della legittimità dell'imposizione; ad avviso delle Sezioni Unite la contraria opinione si fonda su fragili basi testuali e su una concezione della bonifica intesa come inerente soltanto alla valorizzazione agricola dei suoli. Al contrario, l'equilibrio idraulico del territorio lo coinvolge nella sua interezza e il beneficio tratto dalla bonifica non dipende affatto dal carattere agrario del fondo, purché esso sia appartenente al comprensorio. Si veda sul punto NICOLUCCI, *op. loc. cit.*, il quale rileva come la Suprema Corte in tali sentenze abbia fatto propria la nozione allargata di bonifica accolta dal giudice costituzionale, il quale, nella famosa sentenza Corte cost. 5-24 febbraio 1992, n. 66, in *Giur. cost.*, 1992, 362, aveva ascritto la bonifica a un settore di confluenza di diverse materie che spaziano dall'agricoltura all'assetto paesaggistico e urbanistico, dalla difesa del suolo e dell'ambiente alla conservazione, regolazione e utilizzazione del patrimonio idrico. Il medesimo Autore sottolinea inoltre come la l. 18 maggio 1989, n. 183 abbia codificato il suddetto principio

di integralità, configurando i consorzi di bonifica come strumento principale per la tutela del suolo, il risanamento delle acque e la difesa dei connessi profili ambientali. Nello stesso senso, per l'irrelevanza della destinazione agricola o extra-agricola del bene, si vedano: Cass. Sez. Un. 30 gennaio 1998, n. 968, in questa Riv., 1998, 287; Cass. Sez. Un. 4 maggio 1996, n. 4144, cit.; Cass. Sez. Un. 8 luglio 1993, n. 7511, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 3; Cass. Sez. I 9 ottobre 1992, n. 11018, cit.; Cass. Sez. Un. 11 gennaio 1979, n. 183, cit.; T.A.R. Veneto 24 giugno 1983, n. 686, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 2502. In dottrina si vedano GIACALONE, *op. cit.*, 3142; VEGO SCOCCO, *L'imposizione dei contributi di bonifica sugli immobili extra-agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 10 ss.; MASTI, *op. loc. cit.*; MORGI, *Sulla legittimità o meno dell'assoggettamento a contributo di bonifica dei fabbricati extraurbani*, in *Giur. agr. it.*, 1982, 543; MORSILLO, *Noterelle in tema di spese necessarie per il funzionamento dei consorzi di bonifica*, *ivi*, 1986, 91.

(13) Si è, peraltro, già avuto modo di ricordare che in talune pronunce la giurisprudenza, intervenendo sul punto, ha dato del termine beneficio un'interpretazione decisamente molto ampia, alla quale le Commissioni tributarie provinciali di Foggia e di Pistoia si sono presumibilmente ispirate: per beneficio si dovrebbe intendere qualsiasi vantaggio direttamente o anche indirettamente conseguito o conseguibile che si traducesse in una qualità del fondo. Una simile prospettazione induce, però, inevitabilmente a chiedersi che cosa non rientri nel concetto di beneficio: quando, cioè, il privato possa riuscire effettivamente a provare di non aver tratto alcun vantaggio dalle opere di bonifica. Il concetto di beneficio così formulato pare, infatti, talmente ampio da rendere estremamente ristretto il margine di possibilità a disposizione del privato per dimostrare che il beneficio non vi sia.

(14) Cfr. Cass. Sez. I 8 luglio 1993, n. 7511, cit.

(15) Si vedano, in particolare, Cass. Sez. Un. 30 gennaio 1998, n. 968, cit.; Cass. 6 febbraio 1984, n. 877, cit.; Cass. Sez. Un. 11 gennaio 1979, n. 183, cit.; Cass. Sez. Un. 22 aprile 1971, n. 1159, cit.

La Commissione tributaria provinciale di Foggia, allorché afferma che l'adozione del perimetro di contribuenza rileva ai fini della delimitazione della platea dei contribuenti e dell'esonerazione dell'ente consortile dall'onere di provare il beneficio tratto dagli immobili in esso compresi dalla realizzazione delle opere di bonifica, aderisce manifestamente all'orientamento maggioritario.

La posizione da essa assunta pare condivisibile: sotto il profilo dei presupposti impositivi è, infatti, piuttosto evidente che il legislatore del 1933 non abbia voluto collocare tra di essi anche il perimetro di contribuzione. Ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 215 del 1933 si deve, invero, provvedere alla delimitazione del c.d. perimetro di contribuenza in ragione del fatto che, come si è messo in evidenza in precedenza, può accadere che non tutti i fondi compresi nel comprensorio di bonifica siano assoggettati all'obbligo contributivo. Inoltre, la ripartizione della quota di spesa tra i privati ai sensi dell'art. 11 del r.d. n. 215 del 1933 è fatta, in via provvisoria, sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile e, in via definitiva, in ragione dei benefici effettivamente conseguiti per effetto delle opere di bonifica (16) (17).

Dalla disciplina ora descritta si evince chiaramente che i presupposti impositivi precedono la delimitazione del perimetro di contribuenza e, come tali, sono cosa diversa rispetto all'atto tramite il quale il consorzio viene a individuare i fondi gravati dall'obbligo contributivo. Si deve, dunque, concludere che l'obbligo di contribuzione presuppone solamente la qualità di proprietario di immobili siti nel comprensorio e la configurabilità di un vantaggio a favore dell'immobile e non anche l'emaneazione del perimetro di contribuenza, tant'è vero che in assenza di quest'ultimo l'estensione territoriale dell'obbligo contributivo potrebbe, in astratto, coincidere con il comprensorio intero.

La ricomprensione degli immobili nel perimetro di contribuenza esonera, tuttavia, il consorzio dall'onere di provare la sussistenza del beneficio (18): ciò in considerazione del fatto che l'art. 11 del r.d. n. 215 del 1933 presuppone che la determinazione della c.d. area di debenza, sia in via provvisoria, sia in via definitiva, venga effettuata in ragione dei benefici conseguibili e conseguiti per effetto delle opere di bonifica. In ogni caso, non è escluso che il proprietario di un immobile sito nel comprensorio di bonifica e compreso nel perimetro di contribuenza possa sempre contestare la sussistenza del beneficio e dimostrare l'infondatezza della pretesa consortile (19).

La soluzione prospettata dalla Commissione tributaria provinciale di Foggia induce a ritenere che, ad avviso di essa, di regola spetti al consorzio di bonifica dimostrare che l'immobile sottoposto a contributo tragga un beneficio fondiario specifico e diretto dalle opere di bonifica; graverebbe, in

sostanza, sull'ente consortile l'onere di provare la sussistenza dei presupposti legittimanti il suo potere impositivo.

Su quest'ultimo punto, a dire il vero, mentre la dottrina è pressoché unanime nel ritenere che spetti al consorzio di bonifica dimostrare l'esistenza dei presupposti che giustificano il potere impositivo (20), non vi è la medesima uniformità di vedute in giurisprudenza: in talune pronunce si trova, infatti, affermato che spetterebbe ai presunti contribuenti che decidessero di contestare in giudizio la sussistenza dei presupposti impositivi dimostrare che il proprio immobile non abbia tratto alcun beneficio dalla realizzazione delle opere di bonifica; per negare la sussistenza dei benefici andrebbe, invero, proposta un'azione negativa di accertamento, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 2697 c.c., spetterebbe agli attori dimostrare l'assunto della loro pretesa (21).

A quest'ultima affermazione si è, però, obiettato che sarebbe più corretto distribuire l'onere della prova in modo aderente al concreto atteggiarsi del rapporto dedotto in giudizio: poiché oggetto della controversia è l'esistenza o meno di un credito dell'ente consortile nei confronti dei privati, i quali, pur assumendo veste formale di attori rimangono sotto il profilo sostanziale dei pretesi debitori nei cui confronti spetta al soggetto che si assume creditore fornire la prova positiva dei fatti che costituiscono il fondamento della pretesa, toccherebbe al consorzio dimostrare il presupposto stesso del potere che esercita e, quindi, l'esistenza di quei benefici in presenza dei quali la pretesa è conforme alla legge; il tutto a prescindere dalla posizione formale di convenuto in cui esso si viene a trovare, ma nel rispetto di quella sostanziale del privato presunto debitore.

Del resto, com'è stato, altresì, sottolineato in talune pronunce della Suprema Corte, in tale ipotesi non si potrebbe nemmeno invocare il principio della presunzione di legittimità degli atti amministrativi, dal momento che detto principio svolge nell'attuale sistema un ruolo meramente interpretativo, ma non anche sostanziale o processuale. Ne deriva che non può essere posto a carico del proprietario dell'immobile presumibilmente gravato dall'obbligo contributivo l'onere di dimostrare che il proprio fondo non abbia ricavato un vantaggio specifico e diretto dall'esecuzione delle opere di bonifica.

Venendo, infine, alla terza pronuncia oggetto del presente commento, in essa viene dibattuta la questione relativa alla competenza giurisdizionale in ordine alle cause vertenti sull'obbligo contributivo. Onde comprendere a fondo la portata delle conclusioni cui perviene la Suprema Corte nella sentenza *de qua*, occorre fare qualche osservazione preliminare.

Per quanto concerne la tutela dei soggetti tenuti al pagamento dei contributi consortili, nonostante il riconoscimento della natura tributaria di questi ultimi, inizialmente le controver-

(16) Cfr. DI GIOVANNI, *op. loc. cit.*; GALLONI, *op. cit.*, 138; MASI, *op. loc. cit.*; DE MARTINO, *op. loc. cit.*

(17) La ripartizione definitiva e gli eventuali conguagli hanno luogo dopo accertato il compimento dell'ultimo lotto. In ogni caso il perimetro di contribuenza, poiché assoggetta gli immobili in esso compresi all'onere del contributo, deve essere reso pubblico mediante la trascrizione presso l'ufficio o gli uffici dei registri immobiliari in cui si trovano gli immobili stessi. Ci si è chiesti, in dottrina, quali conseguenze potrebbe comportare nei confronti dei terzi acquirenti l'eventuale mancata trascrizione del piano di contribuenza da parte dell'amministrazione competente. A tal proposito si è sostenuto che, trattandosi di una forma di pubblicità-notizia, finalizzata non a rendere efficace *erga omnes* l'onere del contributo, bensì a fare in modo che i terzi, nell'acquistare l'immobile, siano consapevoli dell'esistenza del medesimo, la mancata trascrizione dell'onere potrebbe tutt'al più comportare il sorgere in capo all'amministrazione di una responsabilità per danni verso il terzo che avesse acquistato dei diritti sull'immobile, sempre che l'omessa pubblicazione del perimetro di contribuenza gli avesse arrecato un danno: cfr. MOSCHELLA, *op. loc. cit.*; DE MARTINO, *op. loc. cit.* La mancata conoscenza dell'esistenza del contributo da parte dell'acquirente potrebbe, peraltro, avere conseguenze anche sul piano contrattuale: l'acquirente potrebbe chiedere l'annullamento del negozio per errore sulla sostanza della cosa (DE MARTINO, *ibidem*), così come, a fronte della mancata

dichiarazione dell'esistenza dell'onere reale di contribuenza, potrebbe far ricorso, nei confronti dell'alienante, ai rimedi di cui all'art. 1489 c.c.: cfr. DE MARTINO, *op. loc. cit.*; CLARIZIA, *op. loc. cit.*

(18) Cfr. Cass. Sez. V 24 giugno 2005, n. 13683, in *Foro it. Mass.*, 2005, c. 785.

(19) Si tratterebbe, in sostanza, anche in questo caso di una presunzione semplice.

(20) Cfr. MASINI, *op. cit.*, 315; DI GIOVANNI, *op. loc. cit.*; MICCINESI - VIGORITI, *Sulla natura dei contributi consortili e sulla giurisdizione del Tribunale in ordine alle relative controversie*, in *Dir. e prat. trib.*, 1999, I, 804 ss.; BRUNETTI, *Giurisdizione e competenza per le controversie sui contributi di bonifica*, in *Riv. dir. proc.*, 1998, 538 ss.; VIGORITI, *op. loc. cit.*; NICOLUCCI, *op. loc. cit.*; PICCOLO, *I presupposti dei contributi consortili. Il punto giurisprudenziale*, in *Fisco*, 2005, f. 39, 6142.

(21) Cfr. Comm. trib. prov. Lucca, 6 aprile 2006, in *Arch. loc.*, 2006, 553; Comm. trib. prov. Piacenza, 16 dicembre 2003, *ivi*, 2004, 88; *contra* Cass. Sez. V 29 settembre 2004, n. 19509, *cit.*; Corte d'app. L'Aquila 7 dicembre 2004, in *P.Q.M.*, 2005, fasc. 1, 57; Comm. trib. prov. Ascoli Piceno 20 gennaio 2003, in *Arch. loc.*, 2003, 222; Comm. Trib. prov. Pesaro 17 novembre 2003, *ivi*, 2004, 88; Comm. trib. prov. Parma 11 marzo 2004, in *Finanza loc.*, 2004, fasc. 6, 89; Corte d'app. Brescia 5 settembre 2003, in *Arch. loc.*, 2007, 57; Trib. S.M. Capua Vetere 24 giugno 1998, *ivi*, 1999, 450. Si vedano, sul punto, le osservazioni di VIGORITI, *Contributi consortili e processo*, in *Giust. civ.*, 1993, I, 524.



sie a essi relative non potevano rientrare nel contenzioso tributario, in quanto la competenza delle Commissioni tributarie era tassativamente individuata, dapprima dall'art. 1 del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636 («Revisione della disciplina del contenzioso tributario») e successivamente dall'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 («Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della l. 30 dicembre 1991, n. 413») – ovviamente nella sua formulazione originaria –, in relazione a specifici tipi di imposte.

Conseguentemente, si poneva il problema del riparto della giurisdizione tra l'autorità giudiziaria ordinaria e l'autorità giudiziaria amministrativa: l'orientamento consolidatosi tanto in dottrina (22), quanto in giurisprudenza (23) propendeva per il riconoscimento della cognizione del giudice ordinario laddove la domanda giudiziale fosse volta a contestare in radice la titolarità del potere impositivo del consorzio e a quella del giudice amministrativo allorché fosse contestato fosse il *quantum* dei contributi consorziali.

Seguendo tale impostazione, si facevano rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie nelle quali veniva contestata la sussistenza dei presupposti per l'assoggettamento alla contribuzione consortile, quali, ad esempio, la mancata inclusione del fondo nel perimetro di contribuzione o la non configurabilità di un beneficio per il fondo in derivazione causale con la bonifica; ciò in virtù del fatto che in tali ipotesi oggetto della controversia era il diritto soggettivo del privato a non essere vincolato ad obblighi di contribuzione, e più in generale a prestazioni patrimoniali, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge (24).

Al contrario, si reputava sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo laddove a essere lamentato fosse lo scorretto esercizio del potere impositivo, per errori o abusi nella liquidazione dei contributi, nei piani di classificazione degli immobili ricadenti nel comprensorio o nei criteri di riparto delle spese posti a fondamento della liquidazione stessa (25): in tali casi era, infatti, possibile postulare un pregiudizio a una posizione giuridica ricostruibile in termini di interesse legittimo.

Di difficile soluzione era apparso, invece, il caso in cui oggetto di contestazione fosse la legittimità del tipo di criterio impiegato nella determinazione del contributo consortile, vale a dire del modo in cui fosse stata esercitata dal consorzio la potestà legislativa riconosciutagli dalle norme di legge attributive di tale potere. A tal proposito alcune pronunce del

giudice amministrativo e delle Sezioni Unite della Cassazione in sede di regolamento di giurisdizione avevano devoluto la giurisdizione di tale fattispecie al giudice amministrativo, poiché in tali ipotesi sarebbe stata contestata non la titolarità del potere impositivo, quanto il *modus* di esercizio di una potestà discrezionale. Tuttavia, successivamente, un'ulteriore pronuncia delle Sezioni Unite (26) aveva ritenuto, al contrario, che in tale ipotesi si sarebbe pregiudicata in ultima istanza una posizione giuridica di diritto soggettivo, quale la giusta pretesa del privato alla puntuale e rigorosa determinazione del tributo in virtù di un criterio impositivo conforme alla legge, con la conseguenza che le controversie vertenti su tale materia dovevano essere devolute alla giurisdizione del giudice ordinario (27).

Allo stato attuale della normativa tributaria, poiché ora, in applicazione dell'art. 2 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 nel testo modificato dall'art. 12 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, la giurisdizione tributaria è estesa a tutte le controversie aventi a oggetto tributi di ogni genere e specie, se si muove dalla considerazione che i contributi spettanti ai consorzi di bonifica e imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica rientrano nella categoria generale dei tributi, deve, conseguentemente, concludersi che la domanda di restituzione delle somme versate a tale titolo proposta dopo il 1° gennaio 2002 vada devoluta alla giurisdizione delle commissioni tributarie (28).

La conclusione alla quale è giunta la Cassazione nella sentenza in esame appare, pertanto, ragionevole: la mancata applicazione della nuova normativa si giustifica in ragione del fatto che la domanda giudiziale era stata presentata in epoca anteriore al 1° gennaio 2002, così come l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente a decidere della controversia in questione nel Tribunale ordinario trova la propria *ratio* giustificatrice nella circostanza che oggetto del contendere fosse l'esistenza dei presupposti impositivi.

Si rende, tuttavia, necessario fare qualche ulteriore osservazione in merito alla natura giuridica del contributo consortile: com'è noto, i contributi consorziali sono le somme di denaro che i proprietari dei fondi interessati dalla bonifica sono tenuti a versare, onde contribuire alla spesa per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica, nonché di miglioramento fondiario (29).

(22) Cfr. MASINI, *op. cit.*, 315; DI GIOVANNI, *op. loc. cit.*; MICCINESI-VIGORITI, *Sulla natura dei contributi consorziali e sulla giurisdizione del tribunale in ordine alle relative controversie*, in *Dir. e prat. trib.*, 1999, I, 804 ss.; BRUNETTI, *Giurisdizione e competenza per le controversie sui contributi di bonifica*, in *Riv. dir. proc.*, 1998, 538 ss.

(23) Cfr. Cass. Sez. Un. 25 luglio 1981, n. 4833, in *Giur. agr. it.*, 1982, 540, con nota di MORGI, *Sulla legittimità o meno dell'assoggettamento a contributo di bonifica dei fabbricati extraurbani*, cit.; Cass. Sez. Un. 11 gennaio 1979, n. 183, cit.; Cass. Sez. Un. 10 gennaio 1979, n. 152, in *Cons. Stato*, 1979, II, 285; T.A.R. Umbria 4 maggio 1978, n. 167, in *Trib. amm. reg.*, 1978, I, 2820.

(24) Cfr. Cass. Sez. Un. 10 marzo 1992, n. 2852, in questa Riv., 1993, 122; Cass. Sez. Un. 8 febbraio 1988, n. 1371, cit.; Cass. Sez. Un. 26 febbraio 1987, n. 2050, in *Foro it.*, 1987, 2135; Cass. Sez. Un. 14 luglio 1986, n. 4542, in *Mass. Giur. it.*, 1986, c. 783; Cass. Sez. Un. 6 febbraio 1984, n. 877, cit.; Cass. Sez. Un. 21 aprile 1995, n. 4485, in *Ascotributi*, 1995, 923.

(25) Cfr. Cass. Sez. Un. 8 luglio 1998, n. 6628, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1488; Cass. Sez. Un. 9 febbraio 1990, n. 910, in *Mass. Giur. it.*, 1990, c. 123; Cass. Sez. Un. 8 febbraio 1988, n. 1371, cit.; Cass. Sez. Un. 16 dicembre 1987, n. 9308, in *Giur. agr. it.*, 1989, 59; Cass. Sez. Un. 18 giugno 1986, n. 4081, in *Giust. civ.*, 1986, 931; Cons. Stato, Sez. VI 12 dicembre 2006, n. 7346, in questa Riv. (M), 2007, 426.

(26) Cfr. Cass. Sez. Un. 10 marzo 1992, n. 2852, cit.; Cass. Sez. Un. 24 novembre 1993, n. 11608, in *Giust. civ. Mass.*, 1993, 1666; T.A.R. Lazio 25 gennaio 1994, n. 150, in questa Riv., 1994, 581.

(27) Cfr. NICOLUCCI, *Le controversie sul potere impositivo dei consorzi di bonifica tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in questa Riv., 1997, 212 ss.; DI PUMPO, *La competenza dell'A.G.O. sulle controversie relative alla potestà impositiva dei consorzi di bonifica*, *ivi*, 1994, 581 ss.; CLARIZIA, *op. cit.*, 6 ss.; ORLANDO, *Consorti di bonifica: problemi di giurisdizione in tema di*

*controversie per il pagamento dei contributi consorziali e di competenza nella procedura di espropriazione per pubblica utilità*, *ivi*, 2006, 545.

(28) Cass. Sez. Un. 23 maggio 2005, n. 10703 (ord.), in *Foro amm.*, 2005, 1344; Cass. Sez. V 10 aprile 2003, n. 5647, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 790.

(29) Accanto a tali contributi invero i consorzi possono imporre degli altri per il sostentamento delle spese da essi sostenute nell'adempimento dei loro fini istituzionali (art. 59, comma 2 del r.d. n. 215 del 1933). L'art. 864 c.c. prevede che i contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario siano esigibili con le norme e i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria. Stando al dettato letterale della norma codicistica essa sembrerebbe riferirsi solamente alla prima delle due tipologie di contributi sopra descritte. Tuttavia poiché la formulazione dell'art. 864 è palesemente ispirata al disposto dell'art. 21 del r.d. n. 215 del 1933 l'applicabilità del quale è estesa dall'art. 59 comma 2 del r.d. n. 215 del 1933 anche ai contributi imposti dai consorzi alle proprietà consorziate per l'adempimento dei loro fini istituzionali, deve ritenersi che la sfera di operatività della disposizione in esame si estenda anche a quest'ultima tipologia di contributi. Cfr. MOSCHELLA, *op. cit.*, 568. È peraltro interessante osservare che l'art. 864 c.c., pur riprendendo in buona sostanza il disposto dell'art. 21 del r.d. n. 215 del 1933, omette tuttavia di qualificare i contributi consorziali come oneri reali. Ciò nonostante la dottrina è unanime nel ritenere che tale lacuna debba essere integrata mediante il disposto degli artt. 21 e 59 del r.d. n. 215 del 1933, i quali riconoscono espressamente ai contributi consorziali, sia a quelli dovuti per la spesa delle opere, sia a quelli imposti dai consorzi per l'adempimento dei loro fini istituzionali, tale natura giuridica D'ADDEZIO, *op. cit.*, 558; CLARIZIA, *op. cit.*, 6; DE MARTINO, *op. cit.*, 240. MOSCHELLA, *op. loc. cit.*, peraltro, ritiene che sarebbe più corretto esprimersi in termini di obbligazioni *propter rem* anziché di oneri reali.



È stato sostenuto, in passato, che l'obbligo di corrispondere i contributi consorziali, anziché essere imposto dalla legge, deriverebbe dalla costituzione del consorzio e, quindi, dalla volontà dei proprietari consorziati; la Corte costituzionale (30) ha, al contrario, rilevato che si tratta di contributi obbligatori: in primo luogo, perché la costituzione stessa del consorzio può essere imposta; in secondo luogo, perché in ogni caso l'ente consortile estende i suoi poteri su tutto il territorio incluso nel comprensorio, con la conseguenza che tutti i proprietari, anche quelli dissenzienti, sono tenuti a partecipare al consorzio, nonché a versare i contributi dovuti per la realizzazione e la gestione delle opere affidate all'ente.

D'altronde le modalità di costituzione del consorzio, la sua struttura e le finalità di preminente interesse pubblico che ne caratterizzano l'attività costringono a escludere che l'obbligo di contribuzione dipenda da un impegno di carattere contrattuale associativo, tanto più che la legge stessa (art. 860 c.c. e art. 10 del r.d. n. 215 del 1933), autorizzando l'imposizione e la ripartizione dei contributi a carico dei proprietari in vista del conseguimento delle finalità inerenti la bonifica, mostra di considerare tale pagamento come obbligatorio. Ne deriva che i contributi da corrispondere ai consorzi debbano senz'altro considerarsi prestazioni patrimoniali imposte.

Ciò non comporta, però, come conseguenza diretta e immediata, che a essi debba essere riconosciuta una natura tributaria (31). Nonostante la giurisprudenza maggioritaria abbia costantemente definito i contributi consortili come prestazioni patrimoniali di natura pubblica, rientranti nella categoria generale dei tributi (32), non sono, invero, mancate pronunce in cui si è riconosciuta solo una parziale assimilabilità di detti contributi alle somme dovute all'Erario: in particolare, le Sezioni Unite della Cassazione in talune pronunce hanno stabilito che, pur essendo da escludere la derivazione dell'obbligo di contribuzione da un impegno contrattuale/associativo (33) e pur dovendosi collocare le prestazioni patrimoniali in questione nell'area applicativa dell'art. 23 Cost., l'assimilazione dei contributi consortili a quelli erariali non si profilerebbe come assoluta, ma limitata piuttosto a taluni fondamentali aspetti, tra cui quello dell'esazione (34).

Del resto, anche la Corte cost., nella nota sentenza n. 26 del 1998 (35), con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del r.d. n. 215

del 1933 nella parte in cui, rinviando alle norme disposte per l'esazione delle imposte dirette, non consente all'autorità giudiziaria ordinaria, qualora il debitore contesti la sussistenza o l'entità del credito, di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali relativi ai contributi nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, ha affermato che i contributi in questione non sono configurabili per caratteri ontologici come prestazioni patrimoniali aventi l'identica natura giuridica dei tributi erariali e che non rientrano, quindi, integralmente nel sistema delle imposte dirette: al massimo si potrebbe riscontare una loro assimilazione alle entrate tributarie sotto il profilo procedimentale della riscossione coattiva.

Come si vede, la nuova formulazione dell'art. 2 del d.lgs 31 dicembre 1992, n. 546 introdotta dall'art. 12 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, lungi dal risolvere del tutto le questioni relative alla competenza giurisdizionale in materia di contributi consortili, presuppone il superamento di qualsiasi incertezza circa la riconducibilità dei contributi consortili al *genus* dei tributi.

In ogni caso, la Cassazione nella sentenza *de qua* ha evidentemente aderito all'orientamento giurisprudenziale maggioritario, ad avviso del quale i contributi consortili hanno una natura tributaria, perciò il contenuto della sua statuizione, sotto il profilo logico, non presta il fianco a rilievi critici (36).

Silvia Bolognini

\*

(30) Cfr. Corte cost. 3 maggio 1963, n. 55, in *Foro it.*, 1963, I, 1040 ss. Si vedano, altresì, Corte cost. 23 gennaio 1962, n. 2, in *Giur. cost.*, 1962, 15 e Corte cost. 21 gennaio 1967, n. 5, in *Giust. civ.*, 1967, III, 26. Sul punto si vedano, altresì, le osservazioni di DI GIOVANNI, *op. cit.*, 247; ID., *L'obbligo del non riscosso nell'esazione dei contributi consortili*, in *Riv. amm.*, 1988, III, 69, nota 8.

(31) Espressamente in tal senso BELLI CONTARINI, *L'inapplicabilità dell'art. 10, n. 5 del d.p.r. n. 633/1972 agli atti di riscossione dei contributi consortili di bonifica*, in *Riv. dir. trib.*, 2001, I, 540.

(32) Cfr. Cass. Sez. I 5 luglio 1965, n. 1546, in *Giur. agr. it.*, 1966, 85; Cass. Sez. I 29 aprile 1976, n. 1531, in *Giust. civ.*, 1976, 802; Cass. Sez. I 30 gennaio 1979, n. 662, *ivi*, 1979, 1018; Cass. Sez. Un. 14 luglio 1986, n. 4542, *cit.*; Cass. Sez. Un. 24 novembre 1993, n. 11608, *cit.*; Cass. Sez. Un. 23 settembre 1998, n. 9493, in questa *Riv.*, 2000, 256; Cass. Sez. Un. 5 novembre 1991 - 4 febbraio 1993, n. 1396, in *Fisco*, 1993, 2494; Cass. Sez. Un. 10 marzo 1992, n. 2852, in *Mass. Giur. it.*, 1992, c. 241 s.; Cass. Sez. Un. 18 giugno 1986, n. 4081, in *Giur. agr. it.*, 1987, 253; Cass. Sez. I 6 marzo 1996, n. 1772, in *Giust. civ.*, 1996, 608; T.A.R. Lazio, Sez. III 25 gennaio 1994, n. 150; Trib. Salerno 15 marzo 1996; Cass. Sez. Un. 23 settembre 1998, n. 9493, in questa *Riv.*, 2000, 256.

(33) Cfr. Cass. Sez. I 29 aprile 1972, n. 1531, in *Giust. civ.*, 1976, 802; Cass. Sez. I 30 gennaio 1979, n. 662, *ivi*, 1979, 1018.

(34) Cfr. Cass. Sez. Un. 15 maggio 1991, n. 5443, in *Cons. Stato*, 1991, 1679; Cass. Sez. Un. 18 giugno 1986, n. 4081, in *Riv. giur. agr.*, 1987, 253. In

dottrina si vedano BELLI CONTARINI, *op. cit.*, 535 ss. e spec. 538; ZINGANI, voce «Contributi», in *Noviss. Dig. it.*, IV, Torino, 1964, 716; INGROSSO, *Contributi*, in *Boll. trib.*, 1987, 453 e spec. 455; DI GIOVANNI, *op. ult. cit.*, 67 ss.; POTTITO, *L'ordinamento tributario italiano*, Milano, 1978, 29 ss.; FEDELE, voce «Prestazioni imposte», in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, 6 e 11; BOTTICELLI, *Sulla natura tributaria dei «contributi consortili di bonifica»*, in *Tributi*, 1992, fasc. n. 4, 97 ss.; ID., *Ancora sui contributi consortili di bonifica*, *ivi*, 1992, fasc. 7., 123 ss.; GUARINO, *Natura giuridica dei contributi di bonifica*, in *Arch. civ.*, 1998, 161 ss.; MONTANARI, *Ancora sulla «natura tributaria» dei contributi consortili*, in *Riv. dir. trib.*, 2002, II, 493 ss.

(35) Trattasi della sentenza Corte cost. 26 febbraio 1998, n. 26, in *Foro it.*, 1998, I, 2715 ss., con note di GIOVANNONI e di COSTANTINO; in *Arch. loc.*, 1998, 25, con note di MANFREDI e di BERTONCINI; in *Corriere trib.*, 1998, 1617, con nota di ANNI; in *Giur. cost.*, 1998, 133, con nota di CATELANI e in questa *Riv.*, 1998, 405, con nota di NICOLUCCI.

(36) Conformemente alla decisione in oggetto si vedano, altresì, Cass. Sez. Un. 23 maggio 2005, n. 10703 (ord.), *cit.*; Cass. Sez. V 15 marzo 2004, n. 5261, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 594; Cass. Sez. V 16 gennaio 2004, n. 590, *ivi*, 2004, 59; Cass. Sez. V 10 aprile 2003, n. 5647, *cit.*; T.A.R. Lazio, Sez. II 28 luglio 2005, n. 6045, in questa *Riv.*, 2006, 545, con nota di ORLANDO, *Consorzi di bonifica: problemi di giurisdizione in tema di controversie per il pagamento dei contributi consortili e di competenza nella procedura di espropriazione per pubblica utilità*; T.R.G.A. Bolzano 27 aprile 2006, n. 188, *ivi*, 2006, 552.

## I

Cass. Sez. I Civ. - 14-8-2006, n. 19785 - Proto, pres.; Salvato, est.; Russo, P.M. (conf.) - Mardegan (avv. Lazzarini) c. Prefettura di Venezia - Min. dell'interno (Avv. gen. Stato) e Rossi (avv. Fronza). (*Conferma Trib. Venezia 23 aprile 2001*)

**Animali - Sanzioni per violazioni - Violazioni della legge n. 150 del 1992 - Detenzione di esemplari selvatici protetti - Obbligo di denuncia nei termini di legge - Soggetto destinatario - Detentore.** (L. 7 febbraio 1992, n. 150, artt. 5, 6)

*L'obbligo di denunciare il possesso di esemplari vivi di mammiferi e rettili selvatici che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica (nella specie, un caimano detenuto all'interno di un bar), imposto dall'art. 6, comma 3, della legge n. 150 del 1992, grava non sul proprietario dell'animale ma sul detentore di esso a qualsiasi titolo (1).*

## II

Cass. Sez. III Pen. - 9-10-2006, n. 33893 - Postiglione, pres.; Squasconi, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Lacagnina, ric. (*Conferma Trib. Padova, Sez. dist. Este 23 marzo 2004*)

**Animali - Detenzione di esemplari selvatici protetti - Autorizzazione regionale - Mancanza - È reato.** (L. 7 febbraio 1992, n. 150, art. 6, comma 1 e 4)

*In mancanza della autorizzazione regionale prevista dall'art. 17 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, la detenzione e l'allevamento di esemplari vivi di mammiferi e di rettili di specie selvatica sono puniti ai sensi dell'art. 6, comma 1 e 4 della legge 7 febbraio 1992, n. 150 (2).*

## I

(*Omissis*)

2. - Il ricorrente, con il secondo motivo, denuncia violazione degli artt. 101, 115, 116 c.p.c. e art. 184 c.p.c., comma 1, e dell'art. 111 Cost., comma 2, prima parte, artt. 3 e 24 Cost., in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 4, in quanto il Tribunale ha disposto la riunione delle opposizioni soltanto all'udienza di discussione. La sua responsabilità è stata tuttavia ritenuta dal Tribunale valorizzando la prova testimoniale raccolta nel giudizio introdotto dal Rossi (controricorrente), benché egli non abbia avuto la possibilità di replicare e fornire prova contraria, con la conseguenza che la riunione dei procedimenti ha determinato la violazione del principio del contraddittorio. Infatti, questa Corte ha affermato che, nel caso di riunione di giudizi, non si ha violazione delle norme in materia di prova soltanto se ciascuna causa sia stata decisa sulla scorta delle prove raccolte nella stessa (Cass. n. 3453), ovvero qualora le prove siano state raccolte nel contraddittorio delle parti (Cass. n. 15189 del 2001).

2.1. - Il motivo è infondato e deve essere rigettato. La sentenza impugnata ha ritenuto la responsabilità del ricorrente in quanto è risultato pacifico che: «il Mardegan, all'atto dell'accertamento, deteneva in una vasca di sua proprietà situata all'interno del proprio bar (...) il caimano»; «non ha fatto tempestiva denuncia», «a nulla rilevando» il suo assunto, in virtù del quale il caimano «non era, all'epoca dell'accertamento, di sua proprietà, atteso che è la mera detenzione dell'animale (non la sua disponibilità a titolo di proprietà) l'elemento necessario e sufficiente ad integrare la violazione».

È quindi chiaro che la *ratio decidendi* va individuata nell'affermazione che la responsabilità sussiste nel caso di mera detenzione dell'animale, non specificamente censurata dal Mardegan, correttamente fondata sulla lettera della legge n. 150 del 1992, art. 6, comma 3 (il quale pone appunto l'obbligo della denuncia *de qua* a carico di coloro che «detengono» gli animali indicati dalla norma) e rispetto alla quale era del tutto irrilevante l'accertamento della titolarità del diritto di proprietà sul caimano. Inoltre, il Tribunale non ha affatto basato questa affermazione sulle risultanze della prova assunta nel giudizio promosso dal Rossi e riunito a quello introdotto dal Mardegan, il quale, anche con il ricorso in esame, contesta il titolo in forza del quale deteneva l'animale, del tutto ininfluenza ad escludere la sua responsabilità, alla luce della citata *ratio decidendi*.

Pertanto, è palese l'inconferenza e l'infondatezza delle censure svolte dall'istante, fondate sull'erronea premessa che la sua responsabilità sarebbe stata desunta dalla prova assunta nel giudizio introdotto dal Rossi che, invece, è stata valorizzata al solo scopo di accertare se questi fosse o meno ancora proprietario del caimano, circostanza del tutto ininfluenza al fine dell'affermazione della responsabilità del Mardegan. Ne consegue l'inconferenza delle argomentazioni svolte in ordine al principio di utilizzabilità delle prove nei giudizi riuniti e l'infondatezza del mezzo in esame.

(*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

Le deduzioni non sono meritevoli di accoglimento anche se è puntuale il rilievo che le normative di cui alla legge n. 150 del 1992 e legge n. 157 del 1992 richiedono una lettura congiunta.

La legge n. 150 del 1992, art. 6, vieta la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e di rettili di specie selvatica che costituiscono pericolo per la salute e la incolumità pubblica; tali sono gli animali che, in particolari condizioni ambientali e/o comportamentali, possono recare effetti mortali o invalidanti per l'uomo o che, se non sottoposti a controlli sanitari o a trattamenti di prevenzione, possono trasmettere malattie infettive.

L'elenco degli esemplari considerati pericolosi è contenuto nel d.m. 19 aprile 1996, emanato in attuazione della legge n. 150 del 1992, art. 6, comma 2. Il divieto del ricordato art. 6, ammette una eccezione espressamente introdotta nel comma 1 che inizia con le parole «fatto salvo quanto è previsto dalla legge n. 157 del 1992, il cui art. 17 consente che le Regioni autorizzino, regolamentandolo, l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale. In conformità a questa previsione, il d.m. 19 aprile 1996, contiene un elenco delle specie che, per le loro peculiari caratteristiche, sono allevabili (tra le quali è incluso il daino) in conformità della legge n. 157 del 1992, art. 17. Come riferito, l'allevamento non è libero, ma sottoposto ad autorizzazione - che, nel caso concreto, è stata regolamentata dalla l.r. Veneto n. 50 del 1993, art. 32 - di cui l'imputato non era munito. La l.r., art. 35, prevede sanzioni amministrative non riguardanti l'ipotesi che ci occupa che ha rilevanza penale.

Infatti, la mancanza della autorizzazione rende la detenzione *sine titulo* e l'allevamento di animali non legittimo a sensi della legge n. 150 del 1992, art. 6, comma 1.

Per quanto concerne l'elemento soggettivo del reato, la deduzione del ricorrente circa il convincimento della liceità della sua condotta, e conseguente buona fede, non è condivisibile; come già correttamente segnalato dal giudice di merito, il Lacagnina è venuto meno al fondamentale dovere di informazione che, in vista della osservanza dei precetti penali, grava sui privati che intraprendono delle attività normativamente regolate.

(*Omissis*)

(1-2) DETENZIONE DI ESEMPLARI SELVATICI PROTETTI ED OBBLIGHI DI DENUNCIA.

L'art. 6, comma 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150 vieta a chiunque di detenere esemplari vivi di mammiferi e rettili di specie selvatica e di esemplari vivi di mammiferi e rettili provenienti da riproduzioni in cattività che costituiscano pericolo per l'incolumità pubblica e punisce la relativa violazione con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da euro 7.747 a euro 103.291 (1).

Spetta al Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della salute pubblica e delle politiche agricole di stabilire con proprio decreto i criteri da applicare per l'individuazione delle specie protette e di predisporre di conseguenza l'elenco di tali specie, preve-

(1) Cfr. MAZZA P., *Il commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di AMELIO e FORTUNA, Torino, 2000, 207.

dendo altresì opportune forme di diffusione dello stesso anche con l'ausilio di associazioni aventi il fine della protezione delle specie in questione (2).

Con decreto ministeriale 18 maggio 1992 (3) sono state individuate le specie di mammiferi e di rettili pericolosi per l'incolumità pubblica e, successivamente, con decreto ministeriale 19 aprile 1996 è stato approvato l'elenco delle specie animali pericolose per la salute e l'incolumità pubblica e delle quali è proibita la detenzione.

Per coloro che detengono esemplari vivi di mammiferi o rettili di specie selvatica ed esemplari vivi di mammiferi o rettili provenienti da riproduzioni in cattività, compresi nel menzionato elenco, vige l'obbligo di farne denuncia alla Prefettura territorialmente competente ed il prefetto, di intesa con le autorità sanitarie locali, può autorizzare la detenzione dei suddetti esemplari, previa verifica dell'idoneità della struttura di custodia in funzione della corretta sopravvivenza degli stessi, della salute e della incolumità pubblica (art. 6, comma 3, l. 7 febbraio 1992, n. 150) (4); la violazione di tale obbligo è colpita amministrativamente con sanzione pecuniaria da euro 5.165 a euro 30.987.

In presenza di questo quadro normativo, appare corretta la sentenza in rassegna della Cassazione civile secondo cui la detenzione di un caimano in una vasca, situata all'interno di un bar, senza averne fatto tempestiva denuncia, integra gli estremi della violazione amministrativa di cui al citato art. 6, commi 3 e 5, a nulla rilevando l'accertamento della titolarità del diritto di proprietà sull'animale, atteso che la mera detenzione di tale animale costituisce elemento necessario e sufficiente ad integrare l'illecito amministrativo contestato.

Una lettura sistematica della normativa sopra indicata con le disposizioni contenute nella l. 11 febbraio 1992, n. 157, sulla tutela della fauna selvatica omeoterma, è offerta dalla Cassazione penale sulla base del rilievo che l'art. 6, comma 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150 fa salvo quanto previsto dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157 il cui art. 17 consente che le Ragioni autorizzino, con apposita regolamentazione, l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale (5). Tra le specie allevabili è incluso nel citato decreto del 1996 il daino, sempre che sia intervenuta apposita autorizzazione, regolamentata nella specie della legge della Regione Veneto 12 giugno 1993, n. 50, all'art. 32.

La mancanza della anzidetta autorizzazione rende, pertanto, la detenzione *sine titulo* e l'allevamento di animali non legittimo ai sensi dell'art. 6, comma 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 150.

Tale assunto della Cassazione penale è corretto, in quanto l'art. 35 della l.r. Veneto ora menzionata prevede, per la violazione di cui sopra, sanzioni amministrative, che non riguardano però la diversa fattispecie contemplata dall'art. 6, commi 1 e 4 della l. statale 7 febbraio 1992, n. 150, che riveste, come già osservato, rilevanza penale.

Patrizia Mazza

(2) Cfr. MAZZA P., *Il commercio*, cit., 213.

(3) Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 4 giugno 1992, n. 130.

(4) Si veda l'art. 1, d.l. 3 luglio 2003, n. 159, convertito con modificazioni in l. 1° agosto 2003, n. 213. Tale normativa prevede che sono da considerare potenzialmente pericolosi per l'incolumità e la salute pubblica tutti gli esemplari vivi di aracnidi selvatici, ovvero provenienti da riproduzioni in cattività, che possono arrecare, con la loro azione diretta, effetti mortali o invalidanti per l'uomo o che comunque possono costituire pericolo per l'incolumità pubblica. Pertanto ai sensi del secondo comma della disposizione citata è fatto divieto a chiunque di detenere, commercializzare, importare, esportare o riesportare i suddetti esemplari, salve le esenzioni previste dal comma 6 dell'art. 6 della l. 7 febbraio 1992, n. 150, e successive modificazioni. In caso di inosservanza si applica la disciplina sanzionatoria di cui al comma 4 del medesimo art. 6 (arresto fino a tre mesi o ammenda da euro 7.747 a euro 103.291).

(5) Cfr. MAZZA P., *La tutela penale della fauna selvatica ed omeoterma*, in *La tutela*, cit., 184-185.

Cass. Sez. III Pen. - 29-5-2007, n. 21095 - Onorato, pres.; Marmo, est.; D'Angelo, P.M. (conf.) - Guerrini, ric. (*Conferma Trib. Brescia 27 marzo 2006*)

**Sanità pubblica - Gestione di scarti di origine animale - Disciplina applicabile - Individuazione.** (D.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

*In tema di gestione dei rifiuti di origine animale non sussiste rapporto di specialità tra le disposizioni del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 (attuativo della direttiva 90/667/CEE, ora sostituita dal regolamento CE n. 1774 del 2002) e quelle del d.lgs. n. 22 del 1997 (ora sostituito dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), atteso che le disposizioni di settore regolano esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria, rimanendo esclusi i profili di gestione per i quali permane l'operatività della disciplina generale (1).*

(Omissis)

Il giudice di merito, alla luce dei rilievi eseguiti dal personale dell'Arpa di Brescia che ha eseguito il sopralluogo in data 19 agosto 2003, ha infatti accertato «la presenza di liquame bovino sparso sul suolo che percolava e andava a finire nel vaso il quale a sua volta confluiva direttamente nella roggia» ed in particolare che «mentre la parte solida dei rifiuti zootecnici era depositata a mezzo di estrattore in una platea in calcestruzzo chiusa da tre lati in muratura, la parte liquida era convogliata in un pozzetto dal quale strabordava andando a depositarsi sul terreno vegetale e da lì, seguendo la pendenza, a scolare nel vaso».

Ha quindi congruamente concluso ritenendo «che in data 19 agosto 2003 le deiezioni zootecniche dell'azienda agricola gestita dagli imputati erano depositate in una concimaia priva di adeguati sistemi di contenimento e percolavano sul terreno nudo defluendo attraverso un vaso, nella roggia denominata Bocca di Rosa».

Deve quindi ritenersi congruamente motivata la sentenza con riferimento alla violazione di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2, di cui sussistono tutti gli elementi. Giova peraltro in proposito precisare che la materia relativa ai rifiuti di origine animale è regolata dal d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, emesso in attuazione della direttiva CEE numero 667 del 1990, del Consiglio, la quale stabiliva le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato di rifiuti di origine animale.

Si è quindi posto il problema di individuare il rapporto tra tale disciplina e quella generale in tema di rifiuti e più specificamente di verificare se il d.lgs. del 1992, si ponesse, rispetto alla disciplina di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, in rapporto di specialità.

In proposito si sono registrati due indirizzi giurisprudenziali discordanti.

Un primo indirizzo riteneva sussistente tale rapporto di specialità (Cass. Sez. III Pen. 11 giugno 2003, n. 29236; Cass. Sez. III Pen. 5 maggio 2004, n. 26851), mentre una seconda articolata decisione di questa Corte ha precisato «che le esclusioni dal regime del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 operano soltanto allorché le categorie di materie esonerate siano disciplinate da specifiche disposizioni di legge, e tale non può essere considerato il d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, che regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione per i quali rimane l'operatività del decreto n. 22 del 1997. Successivamente vi è stata la pubblicazione del regolamento CE n. 1774 del 2002, che ha disciplinato la raccolta, il trasporto, il magazzino e le altre attività elencate dei sottoprodotti di origine animale, regolamento immediatamente operativo nel diritto interno ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE. Tale regolamento ha quindi provocato la tacita abrogazione delle norme del d.lgs. n. 508 del 1992, nella parte in cui vi era incompatibilità con le stesse, ma non ha inciso sulle disposizioni penali di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che quindi rimangono in vigore. Deve peraltro comunque rilevarsi che anche il suddetto regolamento opera su un piano diverso rispetto a quello del d.lgs. n. 22 del 1997, in quanto prende in considerazione i sottoprodotti di origine animale esclusivamente sotto i profili sanitari e di polizia sanitaria.

Deve quindi ritenersi a tutti gli effetti applicabile alla fattispecie in esame la norma incriminatrice di cui al capo d'imputazione.

(Omissis)

## (1) LA DISCIPLINA DEGLI SCARTI DI ORIGINE ANIMALE.

La Corte Suprema si è occupata nella sentenza in rassegna del controverso ed attuale problema relativo alla gestione di rifiuti e deiezioni zootecniche derivanti dall'attività di allevamento non autorizzata (1), le quali, provenienti dall'attività di coltivazione di terreni agricoli e di allevamento di animali, pur essendo depositate in una concimaia, si spandevano tuttavia sul terreno nudo defluendo in una roggia adiacente l'azienda agricola, in assenza di adeguati sistemi di contenimento dei liquidi di percolazione e di dilavamento meteorico che non potevano far ritenere il loro ulteriore utilizzo agronomico. Tale condotta è stata sussunta sotto il rigore punitivo dell'art. 51, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 22/1997 [ora art. 256, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006], il quale stabilisce che chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è sanzionato con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi.

Alla luce del descritto quadro fattuale e normativo affiora come ancora una volta la Suprema Corte si sia occupata nel caso di specie della annosa *quaestio* inerente la differenza tra scarico e rifiuto. Una prima fondamentale distinzione tra la fase dello scarico di sostanze liquide [disciplinata dalla legge Merli (2)] e quella attinente, invece, allo smaltimento di rifiuti (disciplinata dal d.p.r. n. 915/1982) veniva posta dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite nel 1995 (3), la quale, prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti liquidi, assumeva come unico criterio di discriminazione fra le due discipline, non già la differenza della sostanza, bensì la diversa fase del processo di trattamento della sostanza, riservandosi alla disciplina della tutela delle acque solo la fase dello «scarico», cioè quella dell'immissione diretta nel corpo ricettore.

Successivamente, il d.p.r. n. 915/1982 veniva abrogato e sostituito dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il quale all'art. 8, comma 1, lett. e) sanciva espressamente che «sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto (...) in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge (...) le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido». Il problema si focalizzava così sulla distinzione tra «acque di scarico» (soggette alla normativa sulle acque) e «rifiuti allo stato liquido» (soggetti alla normativa sui rifiuti), sia pur nell'assenza di una qualsiasi definizione delle «acque di scarico»

nella legge Merli.

Sulla questione interveniva nuovamente la Suprema Corte (4), la quale concludeva per una sostanziale continuità della disciplina affermando che la linea di discriminazione tra le due normative risiede ancora nella nozione di «scarico», posto che per «scarichi» devono intendersi le sostanze liquide o comunque convogliabili nei corpi ricettori tramite condotta.

Soltanto due anni dopo l'entrata in vigore del citato decreto Ronchi, la legge Merli veniva abrogata e sostituita dal d.lgs. n. 152/1999, il quale ha avuto il pregio di introdurre la espressa definizione di scarico, formulata sulla scorta della evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi nella vigenza della predetta legge Merli. In base al c.d. «codice delle acque», ovvero al d.lgs. n. 152/1999, dovevano intendersi per acque di scarico «tutte le acque reflue provenienti da uno scarico» [art. 2, comma 1 lett. cc)], e cioè da «qualsiasi immissione diretta tramite condotta di acque reflue liquide, semiliquide e comunque convogliabili nelle acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione» [art. 2, comma 2 lett. bb)]. In particolare tale definizione porta ad escludere la figura del c.d. «scarico indiretto» (5), restituendola alla disciplina dettata dal d.lgs. n. 22/97 in tema di rifiuti (6).

In sostanza, i due citati decreti, sulla scorta del richiamato art. 8, distinguevano tra *acque reflue di scarico* (solo diretto e tramite condotta) regolate dal d.lgs. n. 152/99, e *acque reflue-rifiuti liquidi* (7) (non oggetto di scarico diretto) disciplinate dal d.lgs. n. 22/97.

È ormai giurisprudenza consolidata che «in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, i rifiuti allo stato liquido costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole cioè allo smaltimento, trattamento o depurazione a mezzo di trasporto su strada o comunque non canalizzato, rientrano nella disciplina dei rifiuti, sicché il loro smaltimento deve essere autorizzato ai sensi del d.lgs. n. 22/1997» (8).

Con l'intento di riordinare anche la materia dei rifiuti e di integrare le plurime previsioni disseminate in testi eterogenei, vedeva la luce il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 la cui parte quarta è dedicata alle «norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati», ove si ribadisce all'art. 256, comma 1 l'obbligatorietà della autorizzazione, iscrizione o comunicazione per chiunque effettui attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti ed il rigore della sanzione penale nel caso di violazione di tale obbligo (9).

Nel caso concreto - e la conclusione cui giunge la Suprema Corte è da considerarsi pienamente condivisibile

(1) Al riguardo può utilmente consultarsi COVIELLO, *Sulla esclusione delle materie fecali dalla disciplina sui rifiuti*, in questa Riv., 2007, 46.

(2) Su tale normativa cfr. LATAGLIATA - MAZZA, *L'attuale disciplina delle acque e le precedenti incriminazioni dei fatti di inquinamento*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 101 e ss.

(3) Cfr. Cass. Sez. Un. 13 dicembre 1995, n. 12310, Forina, in questa Riv., 1996, 457, con nota di COSENTINO, *Smaltimento dei rifiuti e stoccaggio di acque reflue derivanti dalla lavorazione delle olive*. Secondo la sentenza in esame, il d.p.r. n. 915/82 (sostituito prima dal d.lgs. n. 22/97 ed ora dal d.lgs. n. 152/06) disciplina tutte le singole operazioni di smaltimento dei rifiuti, siano essi solidi o liquidi, fangosi o sotto forma di liquami, con esclusione di quelle fasi concernenti i rifiuti liquidi che sono attinenti allo scarico e, come tali, sono riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge n. 319/76 (sostituita prima dal d.lgs. n. 152/99 ed ora dal d.lgs. n. 152/06), con l'unica eccezione dei fanghi e dei liquami tossici e nocivi, che sono regolati sotto ogni profilo dal d.p.r. n. 915/82.

(4) Cfr. Cass. Sez. III 4 agosto 1997, n. 1245, Bacchi, in *Foro it.*, 1997, II, c. 762 e ss., con richiami di PAONE e con nota adesiva di AMENDOLA, *Legge*

*Merli e d.lgs. n. 22 sui rifiuti: la prima pronuncia della Cassazione*.

(5) Cfr. Cass. Sez. III 3 agosto 1999, n. 2358, Belcarì, in *Riv. pen.*, 1999, 725. Dopo l'emanazione del d.lgs. n. 152/99, la Corte di cassazione, confermando la sostanziale continuità con la normativa in materia di rifiuti, ha precisato che le nozioni di acque di scarico e di rifiuti liquidi circoscrivono delle aree solo parzialmente sovrapponibili o coincidenti, evidenziando che dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/99, se per scarico si intende il riversamento diretto nei corpi ricettori, quando il collegamento tra fonte di riversamento e corpo ricettore è interrotto, viene meno lo scarico indiretto per far posto alla fase di smaltimento del rifiuto liquido.

(6) Cfr. COVIELLO, *Gestione di rifiuti e materie fecali*, in questa Riv., 2006, 396.

(7) Cfr. COVIELLO, *Il letame di origine agricola è rifiuto?*, in questa Riv., 2006, 532.

(8) V. Cass. Sez. III 4 maggio 2000, n. 1383, Sainato, in *Ambiente*, 1998, n. 12, 1028 e ss., con nota di richiami di BELTRAME; Cass. 2 ottobre 2002, n. 32825, Acquafredda, in questa Riv., 2003, 521.

(9) Cfr. STOLFI, *Successione di leggi nel tempo e reato di scarico di acque reflue senza autorizzazione*, in questa Riv., 2007, 407 e ss.

- il materiale fecale proveniente dall'attività di allevamento non costituisce scarico diretto, in quanto, secondo i rilievi dell'Arpa di Brescia, «le deiezioni zootecniche (...) erano depositate in una concimaia priva di adeguati sistemi di contenimento» senza poi essere riutilizzate in sede di attività agricola. Trattandosi di «liquame bovino sparso sul suolo che percolava e andava a finire nel vaso il quale a sua volta confluiva direttamente nella roggia», si è in presenza di un rifiuto liquido ordinario dell'attività svolta e, come tale, lo smaltimento, doveva essere autorizzato, a nulla rilevando in contrario che l'azienda agricola era dotata di un sistema di separazione dei liquami finalizzato all'attività di fertirrigazione (10). Nell'ipotesi di attività di gestione di rifiuti non autorizzata, che presuppone una condotta d'immissione di rifiuti effettuata in contrasto con la legge e pericolosa per l'ambiente, la normativa da applicare è pertanto quella di cui agli artt. 14, comma 2 e 51, comma 2 in relazione all'art. 51, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 22/1997 [ora artt. 192 e 256, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 152/2006] (11).

La Corte nella sentenza in esame ha inteso precisare che, relativamente ai rifiuti di origine animale, la materia è disciplinata anche dal d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, emesso in attuazione della direttiva CEE n. 667 del 1990 del Consiglio, la quale stabiliva norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato di rifiuti di origine animale; si è, quindi, posta il problema di individuare il rapporto tra tale disciplina e la normativa quadro in tema di rifiuti, analizzando in merito due indirizzi giurisprudenziali discordanti. Mentre un primo orientamento (12) ritiene vi sia rapporto di specialità (13) e quindi un rapporto di *genus ad speciem* tra le due normative in esame, il secondo (14), invece, lo nega sostenendo che «le esclusioni dal regime del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 operano soltanto allorché le categorie di materie esonerate siano disciplinate da specifiche disposizioni di legge, e tale non può essere considerato il d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, che regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterina-

ria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione per i quali permane l'operatività del decreto n. 22 del 1997» (15).

Successivamente veniva emanato il regolamento CE n. 1774 (16) disciplinante la raccolta, il trasporto, il magazzinaggio e le altre attività elencate dei sottoprodotti di origine animale. Tale regolamento, direttamente applicabile *ex art.* 189 del Trattato CE, abrogando tacitamente le norme del d.lgs. n. 508/1992 con esso incompatibili, non ha comunque inciso sul sistema sanzionatorio penalistico previsto dal d.lgs. n. 22/97 che, quindi, è tuttora vigente. Si tratta, infatti, di una normativa con la quale il legislatore comunitario ha inteso regolare i sottoprodotti di origine animale «esclusivamente» sotto i profili sanitari e di polizia sanitaria con esclusione degli aspetti di gestione per i quali permane l'operatività del d.lgs. n. 22/97.

Infine, occorre osservare che, nelle more del giudizio di cassazione, il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente in materia ambientale attraverso il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico ambiente), risolvendo positivamente il dibattito giurisprudenziale *de quo*: infatti, rispetto all'ormai abrogato art. 8 del d.lgs. n. 22/97 (17) relativo alle esclusioni, è stato aggiunto un secondo comma all'art. 185 del d.lgs. n. 152/06 sempre attinente alle esclusioni che così recita: «Resta ferma la disciplina di cui al regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative a sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano, che costituisce disciplina esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato» (18).

L'innovazione normativa ora segnalata contribuisce a fare chiarezza in un campo di materia nel quale non sempre il legislatore italiano è intervenuto con puntualità ed efficacia tenendo presente il complesso sistema di tutela dell'ambiente dalle deiezioni zootecniche derivanti dall'attività di allevamento del bestiame.

Carlo Bernardini

(10) Si veda in senso conforme Cass. Sez. III 28 marzo 2006, n. 10628, Iannace, in *www.ambienteditto.it, Giurisprudenza*, 2006. Lo scarico non autorizzato di liquami provenienti da un'azienda di allevamento (normalmente qualificabile come insediamento produttivo quando manchi il nesso funzionale con l'attività agricola) costituisce reato a nulla rilevando in contrario l'esistenza di autorizzazione alla pratica della fertirrigazione la quale si riferisce soltanto alla successiva eventuale fase di utilizzazione dei suddetti liquami.

(11) Cfr. in senso conforme Cass. Sez. III 29 novembre 2006, n. 39361, Cramaro, in *www.ambienteditto.it, Giurisprudenza*, 2006. Lo scarico non autorizzato di liquami provenienti da un'azienda di allevamento (normalmente qualificabile come insediamento produttivo quando manchi il nesso funzionale con l'attività agricola), ancorché sia effettuato in vasche impermeabilizzate, costituisce reato, nulla rilevando in contrario l'esistenza di autorizzazione alla pratica della fertirrigazione la quale si riferisce soltanto alla successiva eventuale fase di utilizzazione dei suddetti liquami. Nella specie, il Tribunale ha accertato con congrua motivazione che l'imputato ha creato sul terreno della propria azienda agricola un deposito irregolare di liquami provenienti dall'allevamento di bovini, che sono percolati sul terreno, senza effettuare gli adempimenti previsti dall'art. 38 del d.lgs. n. 152/1999 (comunicazione all'autorità competente almeno 30 giorni prima dell'inizio dell'attività di sversamento al terreno degli effluenti d'allevamento zootecnico) e senza conseguire alcuna autorizzazione, sicché non è ravvisabile nesso funzionale tra lo scarico e l'attività agricola.

(12) Cfr. in senso conforme Cass. Sez. III 11 luglio 2003, n. 29236, Miccoli, in *Ragiusan*, 2004, 234. Secondo tale indirizzo interpretativo «la materia dei rifiuti di origine animale trova una propria particolare disciplina nel d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508 (attuativo della direttiva 90/667/CEE), così che le attività di smaltimento e trasporto dei cd. scarti da macellazione sono sottratte alla disciplina di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 in virtù del principio di specialità rispetto alla disciplina generale in tema di rifiuti».

(13) Sul punto in questione si vedano: ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Parte generale, XVI ed. agg. ed integr. da CONTI, Milano, 2003, 150

ss.; MANTOVANI, *Principi di diritto penale*, Padova, 2002, 250 ss.

(14) Cfr. in senso conforme Cass. Sez. III 4 giugno 2007, n. 21676, Zanchin ed altro, rv. 236.703, in *www.ambienteditto.it, Giurisprudenza*; Cass. Sez. III 15 giugno 2004, n. 26851, Milone ed altri, che però è stata massimata col n. 230.102 in senso diametralmente opposto a quello sviluppato nella motivazione, in *Foro it.*, 2005, 16; Cass. Sez. III 4 marzo 2002, n. 8520, Leuci, in *Riv. pen.*, 2002, 463. In tale pronuncia, che ha esaminato in modo particolarmente esaustivo la questione del rapporto tra i citati testi normativi, si è osservato che le esclusioni dal regime di cui al d.lgs. n. 22/97 operano soltanto allorché le categorie di materie esonerate siano disciplinate da specifiche disposizioni di legge, e tale non può essere considerato il d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, che regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione, quindi, dei profili di gestione per i quali rimane la operatività del decreto n. 22 del 1997.

(15) Ora d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

(16) Regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002.

(17) L'art. 264, comma 1, lett. i) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ha espressamente abrogato il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

(18) L'art. 185, comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, inoltre, non prevede più, come invece accadeva nella vigenza dell'art. 8 del d.lgs. n. 22/97, che possano essere esclusi dal proprio campo di applicazione materie disciplinate da specifiche disposizioni di legge, rendendo così l'elenco delle materie escluse non più meramente tassativo come prima accadeva stante la clausola di riserva che non pochi problemi, come ora abbiamo avuto modo di rilevare, ha arrecato agli operatori di questa branca del diritto. Riguardo a queste innovazioni, c'è da dubitare seriamente se la soppressione della clausola di riserva prevista dal ripetuto art. 8 non sia incostituzionale per eccesso di delega, giacché questa conferiva al Governo solo un potere di riordino, di coordinamento e di integrazione, non già di sottrazione, della legislazione vigente.

Cass. Sez. IV Pen. - 17-4-2007, n. 15216 - Cocco, pres.; Bricchetti, est.; Consolo, P.M. (conf.) - Della Torre, ric. (*Annulla con rinvio App. Venezia 3 giugno 2005*)

**Sanità pubblica - Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari - Reati contro la salute pubblica - Natura del reato - Delitto colposo - Condizioni per la sua configurabilità - Fattispecie.** (C.p., artt. 439 e 452)

*Per la configurabilità del reato di avvelenamento (ipotizzata, nella specie, come colposo) di acque o sostanze destinate all'alimentazione, pur dovendosi ritenere che trattasi di reato di pericolo presunto, è tuttavia necessario che un «avvelenamento», di per sé produttivo, come tale, di pericolo per la salute pubblica, vi sia comunque stato; il che richiede che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti di qualità e in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute. (Nella specie, in applicazione di tale principio, la Corte ha ritenuto fondata e assorbente la censura con la quale, da parte dell'imputato, dichiarato responsabile del reato de quo a causa dello sversamento accidentale in un corso di acqua pubblica di un quantitativo di acido cromico, si era denunciato il mancato accertamento, in sede di merito, dell'effettiva pericolosità della concentrazione di detta sostanza in corrispondenza del punto d'ingresso delle acque nell'impianto di potabilizzazione, essendosi ritenuto sufficiente il mero superamento dei limiti tabellari) (1).*

(Omissis)

FATTO. - 1. Con la sentenza indicata in epigrafe, la Corte di appello di Venezia confermava la responsabilità di Sergio Della Torre, affermata in primo grado dal Tribunale di Treviso, per il reato di cui agli artt. 439 e 452 c.p. (avvelenamento colposo di acque destinate all'alimentazione) per avere, in Breda di Piave il 14 giugno 2001, avvelenato acque destinate all'alimentazione, colposamente omettendo di «contattare l'autorità pubblica allo scopo di prevenire la diffusione nelle acque del Rio Bagnon di una soluzione di acido cromico riversatasi sul pavimento della propria azienda».

Il 14 giugno 2001, i tecnici dell'Arpav (Agenzia Regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto) avevano individuato, risalendo il Rio Bagnon, in località Breda di Piave, una fuoriuscita di liquido giallastro dal collettore delle acque bianche (a servizio della locale zona industriale) proveniente dall'azienda dell'imputato dove si era verificata la rottura di un tubo contenente acido cromico. La sostanza, finita sul pavimento del fabbricato, era poi defluita verso l'esterno, fino a raggiungere un pozzetto di raccolta delle acque meteoriche dal quale si era, infine, riversata nel Rio Bagnon.

Si era accertato che la fuoriuscita del cromo era dipesa dalla rottura di un raccordo dovuta al difettoso montaggio effettuato da un'altra impresa.

Pur tuttavia, l'imputato era stato ritenuto responsabile per non avere avvertito tempestivamente le autorità competenti, tanto che i tecnici dell'Arpav avevano impiegato alcune ore per individuare lo stabilimento dal quale era fuoriuscito il liquido; inoltre, l'attivazione dell'impianto di depurazione dell'azienda aveva propagato più rapidamente l'onda inquinante.

Ad avviso della Corte di merito era stata correttamente affermata la responsabilità dell'imputato.

Egli era certamente a conoscenza - osservavano i giudici di appello - che «lo spargimento nelle acque pubbliche di quantità anche non rilevanti di acido cromico costituiva grave pericolo per la salute pubblica».

Sull'imputato gravava, pertanto, l'obbligo di immediato avviso alle autorità competenti.

Non poteva, invero, sostenersi:

- che l'imputato non si fosse raffigurato, almeno potenzialmente, il rischio della fuoriuscita dal proprio stabilimento di tale sostanza, tenuto conto sia della giornata piovosa sia dell'ingente quantità riversatasi a terra dal raccordo rotto;

- che l'imputato non fosse a conoscenza che l'acqua del Rio Bagnon (acqua pubblica e, come tale, potenzialmente utilizzabile per l'alimentazione) confluiva nel Sile e quindi nel collettore dell'acquedotto veneziano;

- che l'imputato non fosse a conoscenza dell'orografia della

zona, e quindi del fatto che l'acquedotto veneziano non prendesse acqua da risorgive, ma dai fiumi.

In relazione, poi, alla considerazione difensiva secondo cui non si sarebbe corso alcun pericolo di inquinamento dell'acquedotto perché, anche se non fosse stata chiusa la presa, non sarebbero entrate quantità di liquido tali da danneggiare la salute pubblica, la Corte osservava che il reato contestato era di «pericolo presunto» sicché per l'accusa era sufficiente dimostrare che «astrattamente quella sostanza avrebbe potuto inquinare l'acqua potabile». La concentrazione di acido cromico era «superiore ai limiti previsti dalla legge» - affermava la Corte - e, pertanto, potenzialmente idonea a ledere la salute pubblica.

Anche una percentuale minima di sostanza inquinante poteva essere considerata nociva, ma il superamento del limite legislativo faceva presumere la realizzazione dell'offesa al bene giuridico tutelato.

2. Avverso l'anzidetta sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'imputato per mezzo del difensore, chiedendone l'annullamento ed articolando quattro motivi.

2.1. Con il primo motivo il difensore deduce l'erronea applicazione della clausola di equivalenza di cui all'art. 40 c.p., comma 2, in relazione agli artt. 439 e 452 c.p., con conseguente violazione dei principi costituzionali della riserva di legge (anche *sub specie* di determinatezza della fattispecie penale) e della personalità della responsabilità penale (art. 25 Cost., comma 2, e art. 27 Cost., commi 1 e 3).

Rileva, in particolare, il ricorrente che la Corte di merito non avrebbe spiegato da quale fonte normativa avesse desunto l'esistenza dell'obbligo gravante sull'imputato di avvisare le autorità competenti e di informarsi sull'orografia fluviale limitrofa al suo stabilimento.

2.2. Con il secondo motivo il difensore lamenta la manifesta illogicità della motivazione della sentenza impugnata in relazione all'affermata consapevolezza da parte dell'imputato della fuoriuscita di cromo dallo stabilimento.

La Corte lascerebbe priva di adeguato supporto argomentativo la circostanza secondo cui l'imputato avrebbe dovuto rappresentarsi idealmente che una parte del cromo aveva raggiunto la rete esterna. Lo stesso perito aveva «evidenziato la assoluta certezza degli operatori della ditta Della Torre (...) che la sostanza chimica non avesse raggiunto la rete esterna perché era stata completamente recuperata e che non fosse sorto un danno - pericolo per chicchessia (...) tanto che avevano attivato l'impianto di depurazione delle acque».

L'imputato aveva, pertanto, buoni motivi per ritenere che neppure una parte del cromo fuoriuscito dall'impianto avesse raggiunto la rete esterna.

2.3. Con il terzo motivo il ricorrente si duole della mancanza o della manifesta illogicità della motivazione della sentenza impugnata con riferimento alla «nozione di acqua destinata all'alimentazione». La Corte di merito avrebbe desunto che l'acqua del Rio Bagnon è destinata all'alimentazione dal fatto che essa è «acqua pubblica», in tal modo erroneamente affermando che l'inquinamento di qualunque acqua pubblica darebbe luogo ad avvelenamento.

2.4. Con il quarto motivo il ricorrente, denunciando violazione di legge e vizio di motivazione, rileva che la Corte avrebbe ignorato che il delitto in questione è «di pericolo concreto» ed avrebbe, conseguentemente, ommesso di accertare l'effettiva pericolosità della concentrazione raggiunta dall'acqua in ingresso all'impianto di potabilizzazione (sostituendo a tale accertamento il mero superamento dei limiti tabellari).

La norma incriminatrice, richiedendo l'avvelenamento, non si accontenta - rileva il ricorrente - di una mera adulterazione dell'acqua, vale a dire della perdita delle sue caratteristiche di purezza, ma pretende che «la qualità così raggiunta sia tale da determinare un processo morboso ovvero patologico per il consumatore».

Per altro verso, il principio di legalità, sotto il profilo della tassatività, impone che il pericolo sia accertato mediante l'applicazione di criteri razionali, che sia, in altre parole, scientificamente ed empiricamente verificabile e che generi quanto meno la possibilità di avviare il predetto processo patologico. Ma non vi è prova - insiste il ricorrente - del fatto che la concentrazione massima di cromo esavalente rilevata (76 microgrammi per litro) sia idonea a mettere in pericolo la salute pubblica. Né può sostenersi che sia sufficiente il superamento dei minimi tabellari per



esonerare la pubblica accusa dall'onere di offrire la prova anzi detta.

Il semplice superamento della soglia (fissata in 50 microgrammi per litro) non è sintomo certo di pericolo concreto per la salute umana.

DIRITTO. - 3. Il ricorso è fondato e la decisione impugnata va, pertanto, annullata con rinvio per nuovo esame ad altra Sezione della Corte di appello di Venezia.

È fondato, in particolare, l'ultimo motivo, il cui esame ha logica priorità riguardando il tema dell'effettiva verificazione dell'evento-avvelenamento, che segna il momento consumativo del reato ipotizzato (soltanto dopo aver stabilito se si sia verificato l'evento, ha senso, invero, interrogarsi sulla catena degli antecedenti, sulla sussistenza della contestata omissione colposa e sulla configurabilità della posizione di garanzia) ed il cui accoglimento assorbe gli altri profili del ricorso. Si è detto che la Corte di merito ha ritenuto, replicando all'appellante che sosteneva che non fossero state immesse «quantità di liquido tali da danneggiare la salute pubblica», che «era sufficiente dimostrare che astrattamente quella sostanza avrebbe potuto inquinare l'acqua potabile» atteso che ci si trovava al cospetto di «un reato di pericolo presunto».

L'affermazione non è condivisibile, come non lo è - sembra opportuno rilevarlo - quella del ricorrente che colloca la fattispecie in questione tra i reati di pericolo concreto. La norma incriminatrice non richiede *apertis verbis* che dal fatto sia derivato un pericolo per la salute pubblica e la considerazione può ritenersi sufficiente a giustificare l'orientamento giurisprudenziale che considera il reato in esame come fattispecie di pericolo presunto.

Ciò nondimeno il giudice è tenuto, anzitutto, ad accertare che si sia verificato l'avvelenamento (termine che ha pregnanza semantica tale da renderne deducibile in via normale il pericolo per la salute pubblica, bene giuridico tutelato), che è l'evento del reato. La sentenza impugnata afferma, per contro, in modo del tutto apodittico, la sussistenza dell'avvelenamento; non spiega, in altre parole, da quali elementi abbia dedotto che il cromo versato nel rio avesse determinato l'avvelenamento delle acque.

Manca, tra l'altro, nella decisione impugnata, ogni considerazione sull'effettiva quantità di cromo finita nelle acque, benché l'avvelenamento non possa riferirsi se non a condotte che, per la qualità e la quantità dell'inquinante, siano pericolose per la salute pubblica (vale a dire potenzialmente idonee a produrre effetti tossico-nocivi per la salute), pericolosità che va scientificamente accertata. Pericolosa per il bene giuridico tutelato è, in altre parole, quella dose di sostanza contaminante alla quale le indagini scientifiche hanno associato effetti avversi per la salute. Non è corretto, invece, il riferimento a schemi presuntivi; in particolare, i «limiti-soglia», di cui parla la sentenza impugnata, costituiscono una prudenziale indicazione sulla quantità di sostanza, presente in alimenti, che l'uomo può assumere senza rischio, quotidianamente e sul lungo periodo.

P.Q.M. annulla la sentenza impugnata con rinvio ad altra sezione della Corte di appello di Venezia.

(Omissis)

(1) AVVELENAMENTO DI ACQUE ED EFFETTI TOSSICO NOCIVI PER LA SALUTE: LA PERICOLOSITÀ (NON) DEVE ESSERE SCIENTIFICAMENTE ACCERTATA.

1. Con la sentenza in epigrafe della IV Sezione Penale, la Corte di cassazione si pone in aperto contrasto con un consolidato orientamento giurisprudenziale (fatto proprio anche dai due gradi di giudizio di merito precedenti), che considera il reato di avvelenamento di acque (o di sostanze alimentari) ai sensi dell'art. 439 c.p. come fattispecie di pericolo presunto, emettendo un giudizio di legittimità che non possiamo condividere, in quanto indice di una attenuata coscienza del fenomeno dell'avvelenamento e poco rispondente a un minimo di sensibilità ambientale nel trattare la materia. Vediamo perché.

2. Stando alla mera ricostruzione dei fatti, come accertati nei giudizi di merito, e riportati con la dovuta dovizia di particolari nella sentenza in commento, si è trattato di una improvvisa fuoriuscita di liquido giallastro dal collettore delle acque bianche (a servizio della locale zona industriale) proveniente dall'azienda dell'imputato, dove si era verificata la rottura di un tubo contenente acido cromico.

La sostanza, finita sul pavimento del fabbricato, era defluita verso l'esterno, fino a raggiungere un corso di acqua pubblica.

La responsabilità dell'imputato era stata affermata dai giudici di merito, in quanto egli era certamente a conoscenza che «lo spargimento nelle acque pubbliche di quantità anche non rilevanti di acido cromico costituiva grave pericolo per la salute pubblica».

Sull'imputato gravava pertanto quantomeno l'obbligo di immediato avviso alle autorità competenti, basti pensare che i tecnici dell'Arpav (Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto) avevano impiegato diverso tempo per individuare lo stabilimento dal quale era fuoriuscito il liquido.

L'elemento soggettivo si è così concretizzato nell'omessa adozione di misure protettive dell'ambiente, così come prescritte dalla legge.

Dunque, la Corte di merito ha ritenuto, replicando all'appellante che sosteneva che non fossero state immesse «quantità di liquido tali da danneggiare la salute pubblica», che «era sufficiente dimostrare che *astrattamente* quella sostanza avrebbe potuto inquinare l'acqua potabile», atteso che ci si trovava al cospetto di un «reato di pericolo presunto».

Secondo la S.C., invece, il ricorso è fondato e la decisione impugnata va nuovamente esaminata nel merito, in quanto «il giudice è tenuto, innanzitutto, ad accertare che si sia verificato l'avvelenamento (...), che è l'evento del reato»: se da un lato, l'avvelenamento non può non riferirsi a condotte che, per la quantità e la qualità dell'inquinante, sono pericolose per la salute pubblica, vale a dire potenzialmente idonee a produrre effetti tossico nocivi per la salute, dall'altro «la pericolosità va scientificamente accertata».

Insomma, sempre secondo il ragionamento del Supremo organo giudiziario di legittimità, non è corretto fare ricorso a schemi presuntivi e limiti-soglia, che costituiscono solo «una prudenziale indicazione sulla quantità di sostanza, presente in alimenti, che l'uomo può assumere senza rischio, quotidianamente e nel lungo periodo».

3. In generale, le ipotesi del reato di avvelenamento di acque o di sostanze destinate all'alimentazione (art. 439 c.p.) sono contemplate tra i delitti contro l'incolumità pubblica e, in generale, sono previsti tanto nella forma dolosa che in quella colposa.

Trattasi di *reati di pericolo* che non presuppongono, per la loro configurabilità, la causazione di un danno effettivo. Nel caso dell'avvelenamento di acque si richiede dunque che l'azione posta in essere sia *astrattamente idonea* a produrre nocumento alla salute pubblica.

Le acque cui fa riferimento l'art. 439 c.p. sono quelle destinate all'alimentazione.

Tale precisazione potrebbe indurre a ritenere la non applicabilità della fattispecie in esame ad ipotesi concernenti fenomeni di inquinamento idrico, in quanto l'apertura di scarichi o le immissioni vengono, quasi sempre, effettuate in acque che non presentano, in origine, caratteristiche (quali, ad esempio, la potabilità) tali da renderle immediatamente destinabili all'alimentazione.

A tale proposito si è tuttavia osservato, da parte della giurisprudenza, che detto requisito risulta indiffe-

rente ai fini dell'applicabilità della disposizione in esame e ciò in quanto il reato deve ritenersi configurato anche quando l'avvelenamento riguardi «acque batteriologicamente non pure dal punto di vista delle leggi sanitarie, ma comunque idonee e potenzialmente destinabili all'uso alimentare» (1).

Sono da considerare destinate all'alimentazione anche le acque di superficie o estratte dai pozzi che servono per l'irrigazione, anche se sotto un profilo indiretto (2).

Nella stessa occasione si è anche precisato che l'avvelenamento non deve avere necessariamente potenzialità letale, essendo sufficiente la sua idoneità a recare nocumento alla salute delle persone (il caso in esame riguardava l'avvelenamento dell'acqua di alcuni pozzi conseguente allo sversamento di liquami di origine industriale su terreno percorso in profondità da falde acquifere).

Sempre con riferimento a fenomeni di inquinamento, sebbene nella maggior parte dei casi il reato in esame potrà concretarsi nella forma colposa, non può necessariamente escludersi la configurabilità di condotte dolose; ammettendosi anche il tentativo.

Sul punto la giurisprudenza ha precisato che, in tal caso, occorre dare la dimostrazione non solo della univocità della azione ma anche della oggettiva idoneità degli atti a determinare l'avvelenamento delle acque destinate all'alimentazione (3).

4. In conclusione, la fattispecie è costruita come reato di pericolo a forma libera, realizzabile da qualunque condotta idonea e casualmente orientata a mettere in pericolo la salute pubblica mediante l'avvelenamento delle acque o delle sostanze destinate all'alimentazione.

Ad esempio, si è ritenuta idonea a integrare la fattispecie, anche la condotta di smaltimento di rifiuti tossici nocivi di cui alla disciplina del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915. Costituisce così avvelenamento (colposo) di acque destinate all'alimentazione lo sversamento nel suolo di rifiuti tossici e nocivi che penetrano nella sottostante falda acquifera (4).

Conformemente a quanto sancito dalle previsioni di cui agli articoli del codice penale in esame, è consolidato in giurisprudenza l'orientamento per cui l'avvelenamento delle acque, per assumere rilevanza penale, non deve necessariamente avere potenzialità letale, essendo sufficiente quella di nuocere alla salute.

La stessa S.C., nel caso ad essa sottoposto, riconosce incidentalmente che «la norma incriminatrice non richiede *apertis verbis* che dal fatto sia derivato un pericolo per la salute pubblica»: allora perché interpretare la norma in maniera meno protettiva dal punto di vista ambientale, annullare la sentenza impugnata, e rinviare ad altro giudizio di merito che dimostri e accerti «scientificamente» che la pericolosità sia ... pericolosa per la salute?

Fulvio Di Dio

(1) Cass. Sez. IV Pen. 29 giugno 1985, n. 6651, Bossi, rv. 169.991.

(2) Pret. Nocera Inf. 18 gennaio 1995, Galasso, in *Foro it.*, 1996, II, 64.

(3) Cass. Sez. V Pen. 22 giugno 2005, n. 23465, Laghi, rv. 231.930. Si trattava di fattispecie nella quale era stata emessa misura cautelare personale in relazione allo smaltimento - mediante spandimento su terreni agricoli - di fanghi provenienti da un depuratore e contenenti sostanze pericolose in quantità superiori al consentito. Il Tribunale della libertà aveva rilevato la mancata dimostrazione, sia pure a livello indiziario, del fatto che nei fanghi vi fossero sostanze pericolose in quantità tali da dare luogo ad effettivo pericolo di contaminazione di acque di falda, pozzi e coltivazioni. La Corte ha ritenuto che tale assunto fosse corretto.

(4) Pret. Nocera Inf. 18 gennaio 1995, cit.

Cass. Sez. III Pen. - 26-3-2007, n. 12434 - Papa, pres.; Squassoni, est.; Passacantando, P.M. (conf.) - Nardini, ric. (*Conferma Trib. Modena 26 maggio 2006*)

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono di rifiuti urbani in area comunale - Sindaco - Responsabilità - Individuazione.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51, comma 2)

*In tema di gestione dei rifiuti, risponde del reato di cui all'art. 51, comma secondo, d.lgs. n. 22 del 1997, oggi sostituito dall'art. 256, comma secondo, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il sindaco che consenta l'abbandono incontrollato di rifiuti in un'area di proprietà comunale, anche in presenza di una delega ad un dirigente comunale, allorché ometta, sebbene diffidato dai competenti organi di vigilanza, di esercitare il controllo sull'operato del delegato, atteso che ciò si pone su un piano diverso rispetto al divieto di ingerirsi (1).*

(Omissis)

Con sentenza 26 maggio 2006, il Tribunale di Modena ha ritenuto Nardini Nardo Norberto responsabile del reato previsto dall'art. 51, comma 2, d.lgs. 22/1997 (per avere, nella sua qualità di sindaco di Fiumalbo, lasciato in stato di abbandono, in modo incontrollato e senza autorizzazione, rifiuti urbani solidi in una area di proprietà del Comune) e lo ha condannato alla pena di giustizia.

A sostegno di tale conclusione, il giudice ha ritenuto provati i fatti enucleati nel capo di imputazione e, cioè, che, nonostante varie diffide da parte dell'Arpa, l'imputato continuasse a tollerare il mantenimento dei rifiuti, provenienti dallo scarto quotidiano dei cittadini, su un sito senza cautele ed in assenza di provvedimenti autorizzatori o di ordinanze contingibili ed urgenti. Secondo quanto riferito da un teste, le modalità di gestione dei rifiuti erano state concordate tra il sindaco ed il responsabile dell'aera tecnica.

Il giudice non ha ritenuto non applicabile la scriminante di cui all'art. 51 c.p. e ininfluyente, ai fini di un esonero dalla responsabilità penale del sindaco, una delega di funzioni in materia non avendo l'imputato compiuto i necessari atti di indirizzo né avendo messo l'ufficio delegato in condizione di operare adeguatamente.

Per l'annullamento della sentenza, l'imputato ha proposto ricorso per cassazione deducendo difetto di motivazione e violazione di legge, in particolare, rilevando:

- che il giudice non ha considerato la legge 142/1990 che distingue, all'interno degli enti locali, «i poteri di indirizzo e di controllo», che incombono al sindaco, e l'attività di «gestione amministrativa» che spetta ai dirigenti;

- che, in presenza di una apposita delega per la gestione dei rifiuti, non poteva rispondere delle eventuali violazioni commesse dal dirigente;

- che aveva adottato gli atti amministrativi necessari per fornire il paese di discarica realizzando una isola ecologica destinata alla raccolta dei rifiuti del territorio comunale (che è stata ultimata con ritardo per fatti a lui non imputabili);

- che il suo comportamento deve ritenersi scriminato per la causa di giustificazione dell'adempiimento del dovere.

Le censure non sono meritevoli di accoglimento.

Il punto fondamentale della difesa dell'imputato si incentra nella presenza di una valida delega di funzioni al dirigente comunale che, a suo dire, lo esonerava da responsabilità penali per le eventuali violazioni commesse dal preposto.

A sostegno del suo assunto, l'imputato cita l'art. 107, d.lgs. 267/2000 (testo unico delle leggi sullo ordinamento degli enti locali), nel quale si compendiano le disposizioni dell'art. 51, legge 142/1990, che distingue tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (demandati agli organi di governo degli enti locali) e compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica (attribuiti ai dirigenti).

È corretta la prospettazione che, in base a tale divisione, al sindaco competevano le scelte programmatiche fondamentali in materia di rifiuti e l'adozione di provvedimenti di delega di funzioni; la gestione amministrativa del settore ed ogni ulteriore problema di carattere tecnico-operativo spettava al dirigente comunale.

Tuttavia, l'imputato dimentica come al sindaco competesse, pure, di porre in essere i necessari atti di indirizzo e di mettere il delegato in condizione di adeguatamente operare; tali doverosi incumbenti sono stati pretermessi come risulta dal testo del provvedimento impugnato. Né è invocabile, nel caso in esame, il principio secondo il quale il controllo dell'organo elettivo e di governo è limitato alla verifica del corretto svolgimento degli obiettivi di programmazione generale perché

una tale programmazione non è stata effettuata; né è applicabile la regola secondo la quale il sindaco non deve interferire ed invadere le sfere di competenza dei delegati che, nei compiti di gestione loro affidati, operano in piena autonomia.

Ciò in quanto l'imputato era pienamente consapevole che lo smaltimento dei rifiuti nel suo territorio avveniva in violazione della legge ed era stato diffidato dalla Arpa dal mantenere la illecita situazione; inoltre, risulta che le modalità di gestione del sito erano state concordate dal sindaco con il responsabile della area tecnica.

In tale contesto, è chiaro che la situazione anti-giuridica non dipendeva dalla attività del preposto (che, comunque, essendo nota all'imputato imponeva un suo intervento per garantire il rispetto della legge con la riassunzione della originaria funzione delegata); l'abusiva gestione dei rifiuti è stata direttamente disposta dal sindaco.

La prospettata «necessità ineluttabile» di fare fronte allo smaltimento dei rifiuti, in attesa della realizzazione di una stazione ecologica, avrebbe dovuto essere risolta non violando la legge, ma con la emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti. L'art. 13 d.lgs. 22/1997 era lo strumento che l'ordinamento riconosceva all'imputato come scriminante per la non rigorosa osservanza della legislazione in materia; l'ordinanza avrebbe dovuto consentire forme straordinarie di smaltimento nel rispetto di misure precauzionali volte a tutela della ambiente e della salute.

P.Q.M. la Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali.

(Omissis)

(1) IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DELLA DIVISIONE DI POTERI TRA POLITICA E GESTIONE AI FINI DELL'INDIVIDUAZIONE DEL SOGGETTO RESPONSABILE PER ABBANDONO DI RIFIUTI.

Oggetto di attenzione da parte della Cassazione, nella sentenza sopra riportata, è l'applicazione – nella pratica amministrativa – del significato del principio di separazione di poteri tra gli organi politici e quelli burocratici, ai fini dell'individuazione del soggetto cui attribuire eventuali responsabilità.

Durante gli ultimi decenni, nel nostro ordinamento, si sono registrate grandi riforme istituzionali che trovano la loro genesi nel 1990 in occasione, per quello che qui interessa (trattandosi di materia anche di competenza comunale), dell'emanazione della legge 142/90 riguardante appunto le autonomie locali, proseguono – dette riforme – nel 1993 con la legge n. 81, continuano nel 1997 con la legge 59, si sviluppano con la complessiva revisione della legge 142 nel 1999 avvenuta con la legge n. 265 e si concludono (si fa per dire!) con il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000. «Proprio il rapporto tra gli organi elettivi ed amministrativi è stato oggetto di significative innovazioni e rappresenta forse la chiave di volta dell'intero sistema che meglio interpreta la *ratio* di una riforma dai riflessi indiscutibilmente epocali e che trova le sue origini nel d.lgs. n. 29 del 1993» (1).

Nella fattispecie in esame si discute, infatti, sulla ascrivibilità o meno della responsabilità penale, nell'ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti in area di proprietà comunale, in capo al sindaco ovvero se, invece, detta responsabilità debba essere attribuita al dirigente o funzionario responsabile dell'area tecnica nella competenza della quale area, solitamente ricade (come nel caso in esame) la gestione dei rifiuti.

Il principio della distinzione dei poteri, motivato dalla logica di voler introdurre il controllo di imparzialità nell'ambito della pubblica amministrazione, soprattutto attraverso l'attribuzione di poteri e funzioni a soggetti forniti di capacità tecnico professionale, ha ingenerato – nel tempo – non pochi problemi

dando luogo a casi assai dubbi, in particolare negli enti locali, come nelle ipotesi di ordinanze, di legittimazione processuale, di autorizzazioni sanitarie ecc. (2).

Le incertezze e le perplessità consistono nell'oggettivo sforzo di calare le recenti disposizioni del T.U.E.L. 267/2000, in materia di differenziazione di poteri, all'interno delle amministrazioni locali ove – a fronte di norme sufficientemente precise e postulanti la scissione tra politica e gestione – si verificano ipotesi caratterizzate da ambiguità ed enigmaticità in cui effettivamente il distinguo tra le due sfere di competenza non è di facile lettura. Secondo tale impostazione poiché il potere programmatico spetta al potere politico, le disfunzioni che dovessero palesarsi per carenza dell'esercizio di tale potere, ricadrebbero inevitabilmente sul sindaco che di tale potere è appunto espressione, con la conseguenza che ogni attività che rientra, invece, nella mera gestione amministrativa sarebbe (*rectius*: è) di competenza del dirigente e/o responsabile del servizio interessato (come ad esempio l'attività di rimozione di rifiuti in seguito a provvedimento e/o ordinanza sindacale) (3). «Il sindaco (...) come capo dell'amministrazione comunale, ha il compito di programmare l'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e, come ufficiale di governo, ha il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti a tutela della salute pubblica e dell'ambiente». Con l'ovvia conseguenza che, in via residuale, il sindaco non incorrerà in responsabilità per quel *facere* che caratterizza i compiti gestionali, dovendo comunque solo rispondere delle scelte programmatiche, di quelle di controllo e di quelle contingibili ed urgenti che fanno riferimento alla sua persona in qualità di sindaco *pro tempore* (4).

Il d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997 prima e il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 poi, hanno indicato come soggetto responsabile dell'abbandono incontrollato e non autorizzato di rifiuti il sindaco non solo in caso di scorretta attività di programmazione e di controllo, ma anche quando «tali doverosi incumbenti sono stati pretermessi», come affermano i giudici nella sentenza in questione.

La legge pone, dunque, come premessa indispensabile la tutela e la salvaguardia dell'ambiente e della salute, in considerazione del valore costituzionale riconosciuto a detti beni. L'avere, inoltre, concordato il sindaco con il responsabile dell'area tecnica le modalità di gestione dell'area comunale, non esonera il sindaco dalla relativa responsabilità penale a causa della contingibilità della situazione stessa. Quindi, la natura non esecutiva dell'attività rileva ai fini del distinguo di responsabilità.

La questione in oggetto presenta degli elementi specifici perché tratta dell'abbandono di rifiuti in area comunale e non, come generalmente e più frequentemente accade, in area privata. In merito a quest'ultima ipotesi, la giurisprudenza è copiosissima e uniforme sulle derivanti implicazioni di accertamento di responsabilità del proprietario il quale, se è esente da dolo o colpa, se quindi è giuridicamente incolpevole, potrà pretendere che il Comune rimuova i rifiuti, gravando appunto esclusivamente su quest'ultimo tale obbligo (5).

Nel caso *de quo*, invece, la responsabilità – senza dover provare la necessaria esistenza dell'elemento soggettivo – è del soggetto pubblico e si controverte sulla personalizzazione della relativa responsabilità (se sindacale o dirigenziale), posto che il terreno sul quale si trovano i rifiuti abbandonati è appunto di proprietà comunale.

La materia ambientale rappresenta un *vulnus* per i Comuni i quali sono deputati alla pianificazione, alla gestione, alla vigi-

(1) A.R. STOLFI, *Il principio di separazione dei poteri tra politica e gestione nella normazione comunale*, in *L'amministrazione italiana*, n. 1/2002, 50 e ss.

(2) R. QUINDICI, *La separazione tra sfera politica e gestione: evoluzione storica di una dicotomia con particolari riferimenti al mondo delle autonomie locali*, rinvenibile sul sito web <http://www.iussit.it/sepPolGest.htm>.

(3) V. VATTANI, *La separazione delle competenze tra organi politici e dirigenti con particolare riguardo alla materia ambientale*, rinvenibile sul

sito web [http://www.simoline.com/clienti/dirittoambiente/file/vari\\_articoli\\_74.pdf](http://www.simoline.com/clienti/dirittoambiente/file/vari_articoli_74.pdf).

(4) Cass. Sez. III Pen. 1° luglio 2004, n. 28674, Caracciolo, in questa Riv. (M), 2005, 545.

(5) T.A.R. Campania, Sez. V 27 ottobre 2005, n. 84, in questa Riv., 2007, 278, con nota di A.R. STOLFI, *Responsabilità per abbandono di rifiuti*.

lanza, all'applicazione di sanzioni e, in via straordinaria, a disciplinare – attraverso atti contingibili ed urgenti – le emergenze che spesso si verificano a proposito di situazioni ambientali per le inevitabili implicazioni di ordine igienico-sanitario che possono conseguire.

Dunque, lo spartiacque per l'individuazione della responsabilità è sostanziale e non formale.

In una significativa sentenza il Consiglio di Stato (6) ha chiarito i termini della questione e ha rilevato l'esatta latitudine del potere politico che, là dove è correttamente esercitato, ricomprende il conseguente potere di autotutela in base principio del *contrarius actus*. Proprio il principio testé richiamato conferma la separazione tra funzione politica e funzione amministrativa, separazione che deve essere effettiva e non meramente dogmatica per fungere da «termometro» e misurare la legittimità dell'azione amministrativa. Come è stato giustamente osservato in dottrina (7), storicamente nel nostro ordinamento il concetto di imparzialità viene introdotto dalla Costituzione repubblicana che ha inserito nell'art. 97 il principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

La violazione e/o l'omissione di una corretta pianificazione e/o programmazione sono aspetti che attengono a scelte di carattere politico le cui responsabilità ricadono sul sindaco, viceversa, l'esecuzione di valutazioni e indirizzi politici, il loro esatto adempimento anche attraverso idonee attività sanzionatorie, rientrano nelle competenze amministrative degli organi burocratici i quali sono individuati dalla legge come unici soggetti legittimati all'attività gestionale della pubblica amministrazione (8).

Secondo la geometria giuridica delineata dall'art. 107 del T.U.E.L. 267/2000, gestione politica e gestione tecnico-amministrativa devono essere rigorosamente distinte e doverosamente separate. A nulla vale invocare, ai fini di un esonero da responsabilità da parte del sindaco, il concetto di delega di funzioni al dirigente comunale il quale è responsabile, anche penalmente, esclusivamente degli atti compiuti nell'ambito dell'attività gestionale di propria competenza.

Non sono, infatti, delegabili competenze che attengono a scelte politiche e/o di programmazione, gli interventi posti in essere attraverso provvedimenti contingibili ed urgenti e quanto altro riconducibile a decisioni di carattere non tecnico o meramente gestionale. La separazione di poteri è stata elaborata per evitare facili ingerenze della sfera politica in quella burocratica ed in questo modo deve essere intesa ed applicata.

La tutela della salute, la salvaguardia dell'ambiente da possibili e concrete forme di inquinamento, rientrano nei compiti del sindaco sia come organo politico dell'ente locale il quale deve correttamente formulare le proprie valutazioni di governo, sia come autorità sanitaria. In via operativa, nell'ambito di una gestione ordinaria e non straordinaria, eventuali omissioni di esecuzioni di indirizzi politici sono attribuibili al dirigente.

In maniera molto semplice, la Corte di cassazione ravvisa l'utilizzabilità dell'emanazione di ordinanze contingibili per far fronte all'urgenza dello smaltimento dei rifiuti ed evitare il mantenimento di questi sul sito di proprietà comunale, smaltimento che deve essere comunque effettuato senza violare la legge perché quest'ultima garantisce i sopra richiamati beni fondamentali dell'individuo.

Angela R. Stolfi

(6) Cons. Stato 24 gennaio 2005, n. 127, in *Cons. Stato*, 2005, 62 e in [http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS\\_200500127\\_SE\\_6.doc](http://www.giustizia-amministrativa.it/Sentenze/CDS_200500127_SE_6.doc).

(7) R. QUINDICI, cit.

(8) T.A.R. Sardegna, Sez. II 24 gennaio 2005, n. 104, rinvenibile sul sito web [http://www.giustizia-mministrativa.it/Sentenze/CA\\_200500104\\_SE.doc](http://www.giustizia-mministrativa.it/Sentenze/CA_200500104_SE.doc) e T.A.R. Basilicata 27 agosto 2001, n. 675, rinvenibile sul sito web [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Potenza/Sezione%201/200100269/Provvedimenti/PZ\\_200100675\\_SE.DOC](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Potenza/Sezione%201/200100269/Provvedimenti/PZ_200100675_SE.DOC).

Cass. Sez. III Pen. - 9-10-2006, n. 33887 - Postiglione, pres.; Onorato, est.; Di Popolo, P.M. (conf.) - Strizzolo, ric. (*Conferma App. Trieste 19 gennaio 2005*)

**Sanità pubblica - Reati ambientali - Costituzione di parte civile - Associazioni ambientaliste - Legittimità - Diritto al risarcimento - Sussistenza.** (L. 8 luglio 1986, n. 349, art. 18; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 300, 311)

*Le associazioni di protezione ambientale sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per danno ambientale quando sono statutariamente portatrici di interessi ambientali territorialmente determinati e concretamente lesi da un'attività illecita, con un diritto al risarcimento commisurato alla specifica lesione degli interessi rappresentati (1).*

(Omissis)

3. - Va anzitutto disatteso il quinto motivo di ricorso (n. 2.5) relativo alla sussistenza del reato contestato.

Essendo intervenuta declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, la censura potrebbe essere accolta solo ove dagli atti risultasse «evidente» ai sensi dell'art. 129 c.p.p., comma 2 che il reato non sussisteva.

Al contrario, non solo non risulta questa evidenza negativa, ma esiste la evidenza positiva della sussistenza del reato. Infatti, a norma del primo e quarto comma del d.lgs. n. 22 del 1997, art. 51 è punito - fra l'altro - chiunque non osserva i requisiti o le condizioni indicati nella comunicazione presentata a norma dell'art. 33 per essere abilitato all'attività di recupero di rifiuti. L'abilitazione con procedura semplificata per l'esercizio dell'attività di recupero, insomma, è condizionata al rispetto delle norme tecniche prescritte dall'art. 33 e/o indicate nella comunicazione stessa, tanto che l'autorità provinciale competente, ove ne accerti l'inosservanza, può vietare l'inizio o la prosecuzione dell'attività medesima. Per conseguenza, chi esercita il recupero dei rifiuti senza l'osservanza di queste norme tecniche di garanzia non può dirsi abilitato, anche se ha presentato la comunicazione alla Provincia competente e anche se questa non è ancora intervenuta con uno specifico divieto.

Nel caso di specie, la Ecoplan s.r.l. esercitava il recupero di rifiuti speciali, provenienti dal trattamento dei fumi di industrie siderurgiche, ammessi al recupero con destinazione a cementifici e a industrie di prodotti per l'edilizia.

Orbene, è indubbio che la comunicazione presentata dalla società ai sensi del citato art. 33 prevedeva, attraverso la relazione tecnica allegata, una serie di misure di protezione ecologica, per evitare la dispersione di polveri nell'ambiente. Si trattava di misure di garanzia a cui era subordinata l'abilitazione richiesta, e non di mere previsioni di funzionamento dell'impianto di recupero - come sostiene il ricorrente. È altrettanto pacifico in atti che poi queste misure non sono state rispettate nell'esercizio concreto dell'attività di recupero. In particolare, i rifiuti non venivano immessi nella stazione di miscelazione mediante estrazione pneumatica da *containers* ermetici, ma erano invece scaricati da autotreni in un capannone adibito a deposito e chiuso in maniera inadeguata: con la conseguenza che una notevole quantità di polveri fini di colore scuro veniva dispersa nell'ambiente circostante, costringendo addirittura i vicini abitanti a tenere chiuse porte e finestre.

4. - Così accertata la sussistenza del reato, ne consegue a norma dell'art. 578 c.p.p. la condanna al risarcimento dei danni e alla rifusione delle spese processuali a favore delle parti civili costituite.

Infatti, entrambi i giudici di merito hanno accertato, con motivazione incensurabile in sede di legittimità, il rilevante inquinamento ambientale provocato dall'attività antigiuridica della società Ecoplan, attraverso la immissione nell'aria di polveri sottili, durata alcuni mesi, e il conseguente danno morale derivante ai vicini abitanti (tra i quali Greatti, Tamburini e Zorzini), in termini di pregiudizio arrecato alla vita quotidiana delle persone e di turbamento psicologico risentito in relazione alle possibili conseguenze nocive alla salute. Così provato l'*an* del diritto risarcitorio, mancando la prova del *quantum*, correttamente i giudici di merito hanno liquidato il danno in via equitativa, motivatamente quantificandolo in 5.000 euro a testa. Questa liquidazione equitativa non solo è consentita, ma è addirittura imposta sia in via generale dagli artt. 2056 e 1226 c.c., sia in via specifica della l. 8 luglio 1986, n. 349, art. 18,

comma 6 in tema di danno ambientale, ogni volta che non risulti possibile una precisa quantificazione del danno. Va perciò disatteso anche il quarto motivo di ricorso (n. 2.4).

5. - Restano ora da esaminare i primi tre motivi di ricorso (nn. 2.1, 2.2 e 2.3), tutti volti a contestare la legittimazione del circolo udinese di Legambiente a costituirsi parte civile *iure proprio*, sul rilievo che detto circolo era solo abilitato a intervenire nel processo *ex artt.* 91, 93 c.p.p. subordinatamente al consenso delle persone offese (nella specie mancante), ovvero a chiedere il risarcimento del danno a norma della l. 3 agosto 1999, n. 265, art. 4 solo in sostituzione degli enti territoriali (Comune e Provincia), con la conseguenza che il risarcimento doveva essere liquidato a favore dell'ente sostituito.

Al riguardo l'orientamento della giurisprudenza di legittimità non è sempre univoco, anche perché riflette - spesso senza tematizzarla - la complessità della normativa che si è succeduta nella soggetta materia.

Punto di partenza è in genere la legge n. 349 dell'8 luglio 1986, art. 18 che - com'è noto - ha imposto l'obbligo del risarcimento del danno a favore dello Stato a carico di chiunque commetta un fatto doloso o colposo in violazione di legge che cagioni un danno ambientale; ha precisato che l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, spetta allo Stato nonché agli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo; e ha aggiunto che le associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente ai sensi della stessa legge, art. 13, possono denunciare i danni ambientali e possono intervenire nei giudizi relativi al danno ambientale.

La norma, pur costituendo un progresso nella tutela dell'ambiente, non è priva di rilevanti carenze e ambiguità, che hanno finito per influire negativamente sulla chiarezza della sua interpretazione e applicazione.

Sul tema si possono schematizzare i seguenti filoni interpretativi, che hanno valorizzato ora il medesimo art. 18, ora altre norme che si sono succedute nella specifica materia:

a) le associazioni ambientaliste hanno solo una facoltà di intervenire nel giudizio di danno, identica per *factio iuris* a quella della persona offesa, ai sensi dell'art. 91 e ss. c.p.p., subordinata perciò al consenso di quest'ultima (*ex plurimis* Cass. Sez. III n. 7275 del 23 giugno 1994, Galletti, rv. 198.194);

b) le associazioni ambientaliste sono titolari di un'azione civile atipica, nel senso che non possono ottenere il risarcimento del danno, ma solo la rifusione delle spese processuali (Cass. Sez. III n. 2603 del 26 febbraio 1991, Contento, rv. 186.487; Cass. Sez. III n. 4487 dell'11 aprile 1992, Ginatta, rv. 189.845; Cass. Sez. III n. 439 del 10 novembre 1993, Mattiuzzi, rv. 197.043);

c) le associazioni ambientaliste individuate dal Ministero per l'ambiente ai sensi della legge n. 349 del 1986, art. 13 a norma della l. 3 agosto 1999, n. 265, art. 4, comma 3, (disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali) poi trasfuso nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 9, comma 3, (testo unico sull'ordinamento degli enti locali), possono proporre le azioni risarcitorie per danno ambientale spettanti al Comune e alla Provincia, ma l'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito, mentre le spese processuali sono liquidate nei confronti delle associazioni (Cass. Sez. III n. 43238 del 3 dicembre 2002, Veronese, rv. 223.039);

d) le associazioni ambientaliste, anche se non riconosciute ai sensi della citata legge n. 349 del 1986, art. 13 sono legittimate all'azione risarcitoria vera e propria, anche in sede penale mediante la costituzione di parte civile, solo nella misura in cui sono portatrici non di interessi diffusi e astratti, ma di interessi ambientali concretamente individualizzati. Secondo quest'ultima tesi le associazioni ambientaliste in quanto tali hanno diritto al risarcimento del danno ambientale quando questo offende un diritto patrimoniale oppure un diritto morale del sodalizio, identificato quest'ultimo in un interesse ambientale storicamente e geograficamente circoscritto che il sodalizio ha assunto come proprio scopo statutario (in questa linea si iscrivono Cass. Sez. III n. 59 del 10 gennaio 1990, Ponticelli, rv. 182.947-182.949, Cass. Sez. III n. 8699 del 26 settembre 1996, Perotti, rv. 209.096 e Cass. Sez. III n. 46746 del 2 dicembre 2004, P.C. e resp. civ. in proc. Morra, rv. 231.306, che hanno specificamente configurato la risarcibilità della lesione che il danno ambientale apporta allo scopo istituzionale dell'associazione; nonché Cass. Sez. III n. 9837 del 1° ottobre 1996, Locatelli, rv. 206.473; Cass. Sez. III n. 3503 del 2 febbraio 1996, Russo, rv. 205.780; Cass. Sez. III n. 22539 del 10 giugno 2002, P.M. in proc. Kiss Grmunter 2 e altri, rv. 221.881).

6. - A commento di questi orientamenti ermeneutici si deve osservare che la tesi *sub a)* esclude in capo alle associazioni ambientaliste ogni legittimazione all'azione civile, riconoscendo loro solo una legittimazione all'intervento processuale, accessorio all'azione penale, *ad adiuvandum* del pubblico ministero, limitata alla facoltà di presentare memorie e indicare elementi di prova *ex art.* 90 c.p.p. Un argomento testuale a favore di questa opzione interpretativa si può rinvenire nell'art. 212 disp. coord. c.p.p., secondo il quale, quando leggi e decreti consentono la costituzione di parte civile o l'intervento nel processo penale al di fuori delle ipotesi indicate nell'art. 74 c.p.p. (cioè al di fuori della legittimazione all'azione risarcitoria o restitutoria del danneggiato da reato), è consentito solo l'intervento nei limiti e alle condizioni previsti dagli artt. 91, 92, 93 e 94 c.p.p. (cioè l'intervento come persona offesa o come associazione rappresentativa di interessi lesi dal reato).

A ben vedere, l'argomento porterebbe a disattendere la tesi *sub e)*, la quale presuppone necessariamente l'inesistenza della qualità di danneggiato in capo alle associazioni ambientaliste, che altrimenti sarebbero titolari di un'azione civile a titolo autonomo e pieno e non soltanto a titolo simbolico o sostitutivo degli enti territoriali. E invero, associazioni ambientaliste inidonee a essere soggetti passivi del danno ambientale, a mente della succitata disposizione di coordinamento potrebbero soltanto intervenire nel processo con le sole facoltà spettanti alle persone offese, le quali - a meno che non siano anche danneggiate dal reato *ex art.* 74 c.p.p. - possono svolgere solo un ruolo accessorio e complementare rispetto all'azione penale, ma non possono esercitare l'azione civile neppure in via sostitutiva, come invece sostiene la tesi *sub c)*. Quanto alla tesi *sub b)*, essa presenta una evidente forzatura esegetica del testo della legge 349 del 1986, art. 18 e incorre in una indubbia aporia dommatica laddove configura una costituzione di parte civile che non ha per oggetto il risarcimento del danno. A sua volta la tesi *sub c)* si fonda sulla formulazione letterale del citato d.lgs. n. 267 del 2000, art. 9, comma 3, che presuppone - come già rilevato - l'inesistenza della qualità di danneggiato in capo alle associazioni ambientaliste, e configura a favore di queste la legittimazione a una sorta di azione popolare per conto degli enti locali, che non va esente da complicazioni processuali. Si tratta indubbiamente di una legittimazione di tipo sostitutivo o suppletivo rispetto a quella dei Comuni e delle Province (inspiegabilmente la norma non considera la posizione delle Regioni), che pone anzitutto il problema se l'ente territoriale, intervenendo nel processo, possa ottenere la estromissione dell'associazione che aveva intrapreso l'azione, secondo il principio generale che connette al meccanismo della sostituzione processuale la possibilità del soggetto sostituito di estromettere dal processo il soggetto sostituito.

Tutti questi problemi sono peraltro superati dalla impostazione dommatica *sub d)*, che abbandona l'esegesi delle menzionate disposizioni processuali e delle normative speciali di cui alla legge n. 349 del 1986 e al d.lgs. n. 267 del 2000, per utilizzare lo schema generale detrazione aquiliana di cui all'art. 2043 c.c., configurando in capo alle associazioni ambientaliste in quanto tali un interesse legittimo alla tutela dell'ambiente, idoneo a essere leso dal danno ambientale.

7. - A tale scopo questa impostazione si avvale in modo più o meno articolato della sistemazione teorica elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa in tema di interessi diffusi e di interessi collettivi.

Secondo questa elaborazione sistematica, gli interessi diffusi, che sono in genere comuni a tutti gli individui di una formazione sociale o addirittura della comunità nazionale o internazionale, sono privi di tutela giurisdizionale. Si tratta infatti di interessi che riguardano beni insuscettibili di appropriazione individuale e quindi anche di gestione processuale. Perciò sono stati opportunamente definiti come «adespoti», cioè senza portatori, privi di titolari. Da un processo di soggettivizzazione o corporativizzazione degli interessi diffusi nascono gli interessi collettivi, che sono comuni a più soggetti che si associano come categoria o gruppo omogeneo per realizzare i fini del gruppo stesso. A differenza degli interessi diffusi, gli interessi collettivi sono suscettibili di tutela giurisdizionale, perché trovano una titolarità in enti esponenziali capaci di agire, che si distinguono tanto dalla comunità generale quanto dai singoli associati nell'organizzazione. Si tratta perciò di interessi legittimi. Secondo la dottrina amministrativistica per consentire il passaggio da interessi diffusi nella comunità, privi di tute-



secondo il quale i costi dell'inquinamento devono essere sopportati dal responsabile attraverso l'introduzione, quale forma particolare di tutela, dell'obbligo di risarcire il danno cagionato all'ambiente a seguito di una qualsiasi attività compiuta in violazione di un dispositivo di legge.

In termini applicativi, si tratta di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale (aquiliana) rientrante nel genere risarcitorio consacrato con l'art. 2043 ss. c.c., connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno «ingiusto» all'ambiente, dove l'ingiustizia era individuata nella violazione di una disposizione di legge e dove il soggetto titolare del risarcimento era lo Stato, il quale doveva agire con l'apposita azione giurisdizionale o in sede penale, attraverso la costituzione di parte civile, o direttamente in sede civile.

La strada risarcitoria restava aperta ai privati solo ove essi avessero lamentato la lesione di un bene individuale compromesso dal degrado ambientale, sia esso la salute che il diritto di proprietà o altro diritto reale.

La migliore dottrina aveva lamentato l'esclusione di previsione per peculiari situazioni del singolo, quale il diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente, che traeva la sua dignità dalle norme costituzionali sulla tutela della salute e sulla integrità della personalità dell'individuo.

Negli anni a seguire la giurisprudenza si è premurata di avallare tali configurazioni dottrinarie, conferendo dignità di nozione e tutela a tali ineludibili aspetti del danno ambientale.

La stessa Corte costituzionale in commento all'art. 18 ha più volte precisato che la giurisdizione è del giudice ordinario e la responsabilità che si configura è aquiliana e segue le orme della tutela dell'art. 2043 c.c. ma definisce il bene ambiente quale «elemento determinativo della qualità della vita e bene immateriale sintetico» (4).

Quanto al contenuto del risarcimento, che il giudice era chiamato ad assicurare, posizione dominante rivestiva il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile (art. 18, comma 8), da disporsi «ove possibile».

La previsione doveva essere confrontata con quella dell'art. 2058 c.c. – secondo cui il risarcimento in forma specifica costituisce una misura eccezionale, operabile su domanda espressa del danneggiato ed assicurata unicamente se essa non risulti eccessivamente onerosa per il debitore – e deve rilevarsi, in proposito, che il legislatore aveva inteso sottrarre alla sfera giuridica del danneggiato la scelta di avanzare domanda siffatta, nella consapevolezza delle notorie difficoltà di azione della P.A., e, però, usando l'espressione «ove possibile», aveva inteso sintetizzare (alla stregua dell'art. 2058, comma 2, c.c., che fa riferimento alla possibilità economica del risarcimento in forma specifica, negandolo nel caso di eccessiva onerosità per il debitore) la necessità, comunque, di una valutazione comparativa dei diversi interessi, che tenesse conto delle effettive possibilità sia ecologiche che economiche (5).

In sostanza, la possibilità, anzi la doverosità per il giudice di emettere, ove possibile, la pronuncia di natura ripristinatoria, svincolava del tutto il danno ambientale dalla necessità di accertare sempre e comunque un pregiudizio per l'erario.

Qualora il ripristino dello stato dei luoghi non fosse stato possibile, nel senso anzidetto, doveva farsi luogo al risarcimento per esatto equivalente, ossia per l'esatto ammontare del danno cagionato, determinabile in riferi-

mento agli importi necessari alla riduzione in pristino.

Ove poi non si fosse potuto pervenire alla precisa quantificazione del danno, il giudice avrebbe dovuto determinarne l'importo in via equitativa, tenendo conto di alcuni parametri di giudizio che la legge indicava: nella gravità della colpa individuale del responsabile, nel conto necessario per il ripristino dello stato dei luoghi, nel profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali (art. 18, comma 6).

Ed in tale contesto si colloca appunto la legittimazione degli enti territoriali allorché la fattispecie dannosa incida sull'ambiente «come assetto qualificato del territorio, il quale è elemento costitutivo di tali enti e perciò anche oggetto di un loro diritto di personalità» (6).

L'art. 18, comma 4, legge n. 349/1986, stabiliva che le associazioni di protezione ambientale *ex art.* 13 (e cioè quelle a carattere nazionale o presenti in almeno cinque Regioni, ed individuate con decreto del Ministero dell'ambiente), al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, potessero denunciare i danni ambientali e al comma 5 precisava che potessero intervenire nei giudizi relativi al danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

Tale potere di ricorso era già stato acquisito dalle associazioni di protezione ambientale grazie all'evoluzione giurisprudenziale nel settore, ma è sulla legittimazione al risarcimento del danno ambientale di tali associazioni che si è maggiormente dibattuto.

La disposizione appena richiamata prevede, infatti, un'attività di impulso delle suddette associazioni, attraverso la denuncia dei fatti lesivi dell'integrità dell'ambiente dei quali siano a conoscenza, finalizzata al sollecito dell'esercizio dell'azione risarcitoria da parte dei soggetti legittimati (comma 4) e la possibilità di «intervento» nei giudizi per danno ambientale (comma 5). Come si vedrà, tale formulazione, in verità non chiara, è stata interpretata in modo diverso.

Attualmente, l'art. 18, comma 3, legge n. 349/1986, che prevedeva la legittimazione anche degli enti territoriali, sui quali incidano i beni oggetto del fatto lesivo, all'azione per il risarcimento del danno ambientale, è stato abrogato dall'art. 318, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. T.U. ambientale), che ha lasciato in vigore solo il comma 5 del medesimo articolo (relativo al diritto di intervento delle associazioni ambientaliste nei giudizi per il risarcimento del danno).

Si prevede per i soggetti interessati e le organizzazioni non governative riconosciute a protezione dell'ambiente un ruolo diverso, di richiesta di intervento dello Stato nonché la possibilità di intraprendere azioni giudiziarie avverso l'illegittimo silenzio inerzia del Ministero.

Rimangono ferme le azioni di singoli cittadini danneggiati personalmente.

Soppresso l'art. 18, legge n. 349/1986, il legislatore ha necessariamente proposto una nuova definizione di danno ambientale disegnando una fattispecie di illecito che in parte richiama quella precedente.

Recita il comma 2 dell'art. 311 del T.U. ambiente: «Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecni-

(4) Corte cost. 17-30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, 694, 6.

(5) Cass. Sez. III Pen. 2 maggio 2007, n. 16575, Ministero dell'ambiente, *rv.* 236.816.

(6) Cass. Sez. III Pen. 15 giugno 1993, n. 9727, *cit.*, la quale conferma la pronuncia della Corte di merito che aveva liquidato equitativamente il danno sofferto dalla Regione Emilia-Romagna in conseguenza di una lesione ambientale.



che, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo, o distruggendo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato».

La nuova norma riproduce sostanzialmente gli elementi contenuti nell'art. 18, legge n. 349/1986, con qualche aggiustamento. In particolare, integra gli estremi della fattispecie della realizzazione di un fatto illecito di natura dolosa o colposa, in forma attiva od omissiva, in violazione di legge, di regolamento o di provvedimento amministrativo, oppure commesso con negligenza, imperizia, imprudenza o, unica novità, più formale che sostanziale, violazione di norme tecniche.

L'effetto di tale condotta illecita, per essere sanzionabile, deve comportare un danno all'ambiente consistente nella sua: *a*) alterazione (modificazione qualitativa della risorsa ambientale), *b*) deterioramento (peggioramento qualitativo del bene ambientale) o, *c*) distruzione (perdita definitiva della risorsa), anche solo in parte.

La sussistenza di tutti gli elementi della fattispecie comporta l'obbligo, per il soggetto individuato quale responsabile, di risarcire il danno in forma specifica, mediante il ripristino dello *status quo ante* o, in via subordinata, mediante pagamento di una somma corrispondente al valore della risorsa naturale perduta.

Lo stesso art. 311, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ha previsto, quindi, la legittimazione esclusiva del Ministero dell'ambiente a far valere in giudizio il danno ambientale, con il patrocinio obbligatorio e organico dell'Avvocatura dello Stato, attribuendo al medesimo anche penetranti poteri di intervento e di tutela dell'ambiente, sia in via preventiva e ripristinatoria (artt. 311 e 310), che in via sanzionatoria e riparatoria (artt. 311-316).

Resta più di un dubbio, sotto il profilo della coerenza sistematica l'attribuzione al Ministro dell'ambiente del potere di emettere l'ordinanza di ripristino, laddove, a partire dal d.lgs. n. 29/1993, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato, si è attuato un preciso disegno di separazione tra le competenze gestionali, riservate ai dirigenti, e il potere di indirizzo politico, rimasto in capo al Ministro.

In deroga a tale *trend* legislativo, il nuovo T.U. ambiente sembra riservare al Ministro l'adozione di un tipico provvedimento gestionale, quale, appunto, l'ordinanza di ripristino e di risarcimento del danno ambientale, che, in quanto tale, dovrebbe essere attribuita ai dirigenti.

Tuttavia, al fine di chiarire l'effettiva portata di detta legittimazione esclusiva del Ministero dell'ambiente, deve anche farsi riferimento alla nozione comunitaria di danno ambientale annunciata nell'art. 300, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, a tenore del quale tale pregiudizio si concreta in «qualsiasi deterioramento significativo o misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

All'art. 302, comma 10 si definiscono risorse naturali «specie e *habitat* naturali protetti, acqua e terreno».

Invece il successivo comma 2 ravvisa il danno ambientale nel deterioramento, in confronto alle condizioni origi-

narie, provocato alle risorse ambientali (specie e *habitat* naturali protetti, acque interne e costiere, terreno) così come richiamate dall'art. 2 della direttiva 2004/35/CE.

È evidente che la presenza in un unico testo normativo, espressamente concepito per contenere una disciplina unitaria in materia di danno all'ambiente, di ben tre diverse definizioni dell'oggetto della tutela ambientale non può che creare confusione e difficoltà interpretative nell'applicazione degli strumenti stessi di tale tutela (7).

Inoltre, quest'ultima nozione di danno ambientale appare eccessivamente ristretta.

Per prima cosa si lamenta che oggetto di tutela sia un «deterioramento» e non un inizio del processo di deterioramento, che identicamente potrebbe essere configurato come un danno *in itinere*, parzialmente già conclamato. Ci si riferisce ad ipotesi di danno verificabili solo a medio o lungo termine.

A circoscrivere ulteriormente il concetto, il termine «deterioramento» viene arricchito degli aggettivi «significativo e misurabile».

Per «significativo» si intende, per interpretazione letterale, che il danno per poter essere preso in considerazione deve avere una decisa connotazione, non bastando un danno di livello minore.

A prescindere dalla difficoltà dell'interprete di tradurre in concreto tali espressioni eccessivamente generiche, appare difficoltoso accettare l'idea della esistenza di un danno ambientale non significativo (8).

La Cassazione, in passato, aveva precisato che l'azione di risarcimento del danno poteva essere promossa soltanto quando sussisteva un effettivo pregiudizio «alla qualità della vita della collettività, sotto il profilo dell'alterazione, del deterioramento o della distruzione, in tutto o in parte, dell'ambiente» (9), mentre, di regola, non assumono rilevanza le violazioni di natura meramente formale.

Nella stessa occasione aveva anche puntualizzato che «la stessa lesione dell'immagine dell'ente, il quale, dalla commissione di reati vede compromesso il prestigio derivante dall'affidamento di compiti di controllo o gestione, costituisce danno non risarcibile autonomamente. In tal caso il risarcimento deve essere riconosciuto soltanto quando sia stato concretamente accertato il suddetto danno ambientale, al quale sia collegata, come aspetto non patrimoniale, la menomazione del rilievo istituzionale dell'ente».

Sempre in tema di violazioni formali e risarcimento del danno ambientale la giurisprudenza di legittimità si è in seguito nuovamente pronunciata nel senso appena indicato (10), anche se deve segnalarsi una convincente inversione di tendenza secondo la quale, nella individuazione del danno ambientale, è del tutto indifferente se la condotta incriminata abbia o meno comportato danni o altre conseguenze, essendo sufficiente che sia stata prodotta una lesione dell'interesse «ampio e diffuso» alla salvaguardia ambientale ed avente caratteristiche fissate dalla normativa violata (11).

Ritornando alla facoltà di costituzione di parte civile degli enti esponenziali di interessi collettivi, la sentenza in esame ripercorre con merito l'*iter* di formazione dei diversi filoni interpretativi, che hanno valorizzato ora il medesimo

(7) GIAMPIETRO F., *Commento al Testo Unico ambientale*, 2006, 250 e ss.

(8) ATZORI L.O. - FRAGALE F.R. - GUERRIERI G. - MARTELLI A. - ZENNARO G., *Il Testo Unico ambientale. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, 2006, 257.

(9) Cass. Sez. III Pen. 25 maggio 1992, n. 6297, cit.

(10) Cass. Sez. III Pen. 14 gennaio 2002, n. 1145, Cucchiara ed altri, rv. 221.101, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, 2002, pagina

con nota di BELTRAME S.

(11) Cass. Sez. III Pen. 5 aprile 2002, n. 22539, P.M. in proc. Kiss ed altri, in questa Riv., 2003, 640, con nota di AMATO A., *Impianti per la produzione di energia derivante dalla trasformazione dei rifiuti: inquinamento atmosferico, natura del CDR, procedure semplificate e ruolo degli enti locali e delle associazioni ambientali*, ed in *Ambiente Consulenza pratica per l'impresa*, 2002, 872, con nota di BELTRAME S.

art. 18, legge n. 349/1986, ora altre norme che si sono succedute nello specifico.

Secondo un primo (e minoritario) orientamento ermeneutico, l'art. 18, legge n. 349/1986 è stato letto tenendo in considerazione il disposto dell'art. 91 c.p.p. che così recita: «Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato».

Le associazioni ambientaliste, di conseguenza, hanno solo una facoltà di intervenire nel giudizio di danno, identica per *fictio iuris* a quella della persona offesa, ai sensi dell'art. 91 e ss. c.p.p., subordinata perciò al consenso di quest'ultima (12), anche se in dottrina, tale consenso non è stato ritenuto necessario in considerazione della particolarità dei reati ambientali (13).

In capo a tali associazioni, quindi, verrebbe esclusa ogni legittimazione alla costituzione di parte civile e all'esercizio della relativa azione risarcitoria, riconoscendo loro solo una legittimazione all'intervento processuale, accessorio all'azione penale, *ad adiuvandum* del pubblico ministero, limitato alla facoltà di presentare memorie e indicare elementi di prova *ex art. 90 c.p.p.*

Un argomento testuale a favore di questa tesi si può rinvenire nell'art. 212 disp. coord. c.p.p., secondo il quale, quando leggi e decreti consentono la costituzione di parte civile o l'intervento nel processo penale al di fuori delle ipotesi indicate nell'art. 74 c.p.p. (cioè al di fuori della legittimazione all'azione risarcitoria o restitutoria del danneggiato civilmente dal reato), è consentito solo l'intervento nei limiti e alle condizioni previsti dagli artt. 91, 92, 93 e 94 c.p.p. (cioè l'intervento come persona offesa o come associazione rappresentativa di interessi lesi dal reato).

In base ad una seconda opzione interpretativa, le associazioni ambientaliste individuate dal Ministero per l'ambiente ai sensi dell'art. 13, legge n. 349/1986, a norma dell'art. 4, comma 3, l. 3 agosto 1999, n. 265 (disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali), possono proporre le azioni risarcitorie per danno ambientale spettanti al Comune e alla Provincia, ma l'eventuale risarcimento è liquidato in favore dell'ente sostituito, mentre le spese processuali sono liquidate nei confronti delle associazioni (14).

Tale tesi si fonda sulla formulazione letterale dell'art. 9, comma 3, d.lgs. n. 267/2000, che presuppone l'inesistenza della qualità di danneggiato in capo alle associazioni ambientaliste, e configura a favore di queste la legittimazione a una sorta di azione popolare per conto degli enti locali, che non va esente da complicazioni processuali.

Si tratta, infatti, di una legittimazione di tipo sostitutivo o suppletivo rispetto a quella dei Comuni e delle Province (inspiegabilmente la norma non considera la posizione delle Regioni), che pone anzitutto il problema se l'ente territoriale, intervenendo nel processo, possa ottenere la estromissione dell'associazione che aveva intrapreso l'azione, secondo il principio generale che connette al meccanismo della sostituzione processuale

la possibilità del soggetto sostituito di estromettere dal processo il soggetto sostituito.

Ad avviso del Collegio, il primo orientamento porta a disattendere il secondo, il quale presuppone necessariamente l'inesistenza della qualità di danneggiato in capo alle associazioni ambientaliste, che altrimenti sarebbero titolari di un'azione civile a titolo autonomo e pieno e non soltanto a titolo simbolico o sostitutivo degli enti territoriali.

Ed invero, associazioni ambientaliste inidonee a essere soggetti danneggiati dal pregiudizio ambientale, a mente della succitata disposizione di coordinamento, potrebbero soltanto intervenire nel processo con le sole facoltà spettanti alle persone offese, le quali – a meno che non siano anche danneggiate dal reato *ex art. 74 c.p.p.* – possono svolgere solo un ruolo accessorio e complementare rispetto all'azione penale, ma non possono esercitare l'azione civile neppure in via sostitutiva, come invece sostiene la seconda tesi.

Secondo un terzo orientamento citato, le associazioni ambientaliste sono titolari di un'azione civile atipica, nel senso che non possono ottenere il risarcimento del danno, ma solo la rifusione delle spese processuali (15).

Con varie pronunce, la Cassazione ha condiviso la tesi secondo cui la parte civile assumerebbe una sorte di funzione ausiliaria per la pubblica accusa, affermando che: «Le associazioni ambientaliste sono legittimate, a norma dell'art. 18, comma 5, l. 8 luglio 1986, n. 349, a costituirsi parte civile nei procedimenti penali a carico dei soggetti che abbiano arrecato un danno ambientale, a nulla rilevando lo schema processuale di correlazione tra costituzione di parte civile e danno risarcibile, dato che è la legge stessa a consentire la partecipazione ai giudizi per danno ambientale dei soggetti in parola» (16).

Questa sentenza, in particolare, suscitò vive reazioni in dottrina, per lo più non favorevoli, non prive di fondamento, avendo concepito un *tertium genus* di parte civile sconosciuto all'ordinamento vigente, quello cioè di un soggetto processuale «che non chiede né ottiene restituzioni o risarcimento di danni (come previsto dall'art. 74 c.p.p.), ma che può chiedere ed ottenere solo il rimborso delle spese processuali» (17).

Questo innovativo indirizzo veniva poi confermato in successive pronunce (18).

Con le parole della decisione in commento, la tesi presenta una evidente forzatura esegetica del testo dell'art. 18, legge n. 349/1986, e incorre in una indubbia aporia dommatica laddove configura una costituzione di parte civile che non ha per oggetto il risarcimento del danno.

Un'ulteriore variante giurisprudenziale di legittimità sul tema, pone l'accento sull'intima connessione tra azione civile ed interessi eminentemente privatistici cui la stessa è finalizzata, sottolineando come l'esercizio dell'azione civile nel processo penale realizzerebbe un rapporto processuale avente per oggetto una domanda privatistica, con la conseguenza che il regime delle spese andrebbe regolato secondo il criterio della soccombenza, di cui all'art. 91 c.p.c., in base al quale l'onere delle spese va valutato, nell'ipotesi di alterne vicende nei diversi gradi di giudizio, con riferimento all'esito finale, a nulla rilevando che una parte, risultata

(12) *Ex plurimis*, Cass. Sez. III Pen. 23 giugno 1994, n. 7275, Galletti e altri, in *Giust. pen.*, 1995, 80.

(13) GIAMPIETRO F., *La costituzione di parte civile delle associazioni ambientaliste e la riforma dell'art. 18 della legge n. 349/1986*, 1991, 2017.

(14) Cass. Sez. III Pen. 20 dicembre 2002, n. 43238, Veronese, in *Cass. pen.*, 2004, 1711.

(15) Cass. Sez. III Pen. 26 febbraio 1991, n. 2603, Contento e altri, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 682; Cass. Sez. III Pen. 11 aprile 1992, n. 4487, Ginat-

ta e altri, in *Giur. it.*, 1992, 465; Cass. Sez. III Pen. 19 gennaio 1994, n. 439, Mattiuzzi, in questa *Riv.*, 1996, 383, con nota di PICCININI S., *Brevi cenni sul danno ambientale*.

(16) Cass. Sez. III Pen. 26 febbraio 1991, n. 2603, cit.

(17) GIAMPIETRO F., *La costituzione di parte civile*, cit.; GIORGIO, in *Foro it.*, 1991, II, 654. Esprimeva invece opinioni aderenti alle conclusioni della Suprema Corte, FRANCIOSI L., in *Impresa e ambiente*, 1991, 115.

(18) Cass. Sez. III Pen. 19 gennaio 1994, n. 439, cit.

infine soccombente, sia stata vittoriosa in qualche fase o grado (19).

Stando poi ad un'ultima impostazione dommatica, le associazioni ambientaliste, ancorché prive del riconoscimento governativo *ex art.* 13, legge n. 349/1986, sono legittimate all'azione risarcitoria vera e propria, anche in sede penale mediante la costituzione di parte civile, solo nella misura in cui sono portatrici non di interessi diffusi e astratti, ma di interessi ambientali concretamente individualizzati.

Secondo la suddetta tesi le associazioni ambientaliste in quanto tali hanno diritto al risarcimento del danno ambientale quando questo offende un diritto patrimoniale oppure un diritto morale del sodalizio, identificato quest'ultimo in un interesse ambientale storicamente e geograficamente circostanziato che il sodalizio ha assunto come proprio scopo statutario (20).

Detto orientamento ermeneutico abbandona l'esegesi delle menzionate disposizioni processuali e delle normative speciali di cui alla legge n. 349/1986 e al d.lgs. n. 267/2000, per utilizzare lo schema generale dell'azione aquiliana *ex art.* 2043 c.c., configurando in capo alle associazioni ambientaliste in quanto tali un interesse legittimo alla tutela dell'ambiente, idoneo a essere leso dal danno ambientale (21).

A tale scopo, come spiegato chiaramente nei motivi della decisione, questa impostazione si avvale della sistemazione teorica elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa in tema dei c.d. interessi diffusi e interessi collettivi.

In linea di principio, da un processo di soggettivizzazione o «corporativizzazione» degli interessi diffusi nascono gli interessi collettivi, che sono comuni a più soggetti che si associano come categoria o gruppo omogeneo non occasionale, della più varia natura giuridica (come ad esempio associazioni private riconosciute, associazioni di fatto, ordini professionali), ma autonomamente individuabile (in tal senso si giustifica la nozione di interessi collettivi legittimi differenziati), per realizzare i fini del gruppo stesso.

«A differenza degli interessi diffusi, gli interessi collettivi sono suscettibili di tutela giurisdizionale, perché trovano una titolarità in enti esponenziali capaci di agire, che si distinguono tanto dalla comunità generale quanto dai singoli associati nell'organizzazione. Si tratta perciò di interessi legittimi» (22).

Da ciò consegue che la lesione dell'interesse collettivo legittimo al ricorso soltanto l'organizzazione e non i singoli che di essa fanno parte.

Secondo la dottrina amministrativistica, per consentire il passaggio da interessi diffusi nella comunità, privi di tutela, a interessi collettivi legittimi, dotati di tutela davanti al giudice amministrativo, occorre che i primi siano non solo differenziati ma anche qualificati.

Come ha precisato la giurisprudenza amministrativa, i fattori essenziali di tale qualificazione giuridica sono: a) il

collegamento territoriale, in forza del quale la legittimazione ad agire contro la P.A. deve essere riconosciuta esclusivamente ai soggetti e alle organizzazioni degli interessi diffusi che siano radicate nell'ambito territoriale in cui ha effetto il provvedimento amministrativo da impugnare (ed a tale riguardo assume rilevanza la documentazione allegata alla costituzione di parte civile dalla quale si desume l'aderenza al territorio dell'azione dell'associazione *de qua*) (23); b) la partecipazione procedimentale, in forza della quale la legittimazione ad agire davanti al giudice amministrativo spetta a tutte le organizzazioni che siano ammesse a partecipare al procedimento amministrativo finalizzato all'emanazione del provvedimento impugnando (24).

Questo criterio ha poi trovato una consacrazione legislativa nell'art. 9, l. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo, secondo il quale «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento».

Pertanto è stata estesa agli enti esponenziali di interessi collettivi la possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale amministrativa, in quanto enti portatori di un interesse legittimo alla legalità dell'attività amministrativa. Unico requisito richiesto è che l'ente esponenziale sia titolare di interessi territorialmente determinati, tali da poter essere concretamente lesi dal provvedimento amministrativo.

Acquisito questo risultato, il passo successivo risulta consequenziale, come evidenzia il Supremo Collegio, perché la titolarità di un interesse legittimo in capo agli enti collettivi diventa il presupposto per la loro legittimazione all'azione di risarcimento in sede civile e in sede penale, avendo una storica pronuncia delle Sezioni Unite della Suprema Corte civile (25), sovvertito la regola, storicamente sostenuta in via pretoria, della irrisarcibilità dell'interesse legittimo; irrisarcibilità fondata sull'assiomatico assunto dell'inapplicabilità della normativa contenuta nell'art. 2043 c.c. alle ipotesi di lesione di interessi legittimi.

Oltre a non trovare alcuna giustificazione positiva (l'art. 2043 c.c., infatti, riguarda testualmente il «danno ingiusto» e non la lesione del solo diritto soggettivo, come si è sostenuto per decenni), l'assunto in esame rivela tutta la sua contraddittorietà allorché, a ben guardare, si nota che quella stessa giurisprudenza che sosteneva l'irrisarcibilità dell'interesse legittimo, in alcuni casi ne ammetteva invece il ristoro, surrettiziamente avvalendosi dell'istituto dell'affievolimento del diritto: si ammetteva, cioè, il risarcimento dell'interesse legittimo oppositivo, asserendosi che l'atto amministrativo aveva illegittimamente leso una situazione giuridica soggettiva che da situazione di diritto soggettivo era degradata (o si era affievolita) in situazione di interesse legittimo a causa del provvedimento della P.A., per poi riespandersi in situazione di diritto (come tale, risarcibile) a seguito della pronuncia di annullamento da parte del giudice amministrativo.

(19) Cass. Sez. IV Pen. 13 aprile 2000, n. 4497, Barbisan, *rv.* 216.462.

(20) Cass. Sez. III Pen. 10 gennaio 1990, n. 59, Ponticelli, *rv.* 182.947-182.949; Cass. Sez. III Pen. 26 settembre 1996, n. 8699, Perotti, in *Riv. pen.*, 1996, 1210 e Cass. Sez. III Pen. 2 dicembre 2004, n. 46746, Morra, in *Dir. pen. e proc.*, 2005, 1365, che hanno specificamente configurato la risarcibilità della lesione che il danno ambientale apporta allo scopo istituzionale dell'associazione.

(21) Cass. Sez. III Pen. 1° ottobre 1996, n. 9837, Locatelli, in questa *Riv.*, 1997, 591, con nota di FABRIZIO M., *Danno ambientale: dalla nozione alla costituzione della parte civile. La Cassazione torna sull'art. 18 della legge 349/1986*; Cass. Sez. III Pen. 6 aprile 1996, n. 3503, Russo, *rv.* 205.780; Cass. Sez. III Pen. 10 giugno 2002, n. 22539, *cit.*

(22) Trib. Tolmezzo (ord.) 9 marzo 2007, n. 213/06, rinvenibile sul sito internet [www.vigilanzaambientale.it](http://www.vigilanzaambientale.it).

(23) Analogo riconoscimento è contenuto ad es. nella sentenza della Cass. Sez. III Pen. 19 novembre 1996, n. 9837, *cit.*, in un procedimento penale per violazione dell'art. 734 c.p. e dell'art. 1 *sexies*, d.l. 27 giugno 1985, n. 312, conv. con modificazioni in l. 8 agosto 1985, n. 431, in relazione ad attività di coltivazione di una cava.

(24) V. Cons. Stato, Sez. VI 27 agosto 1982, n. 407, in *Foro amm.*, 1982, 1553, che ha riconosciuto la legittimazione dell'Associazione Italiana per il World Wildlife Fund a impugnare un provvedimento in materia venatoria, in considerazione del fatto che essa era chiamata a designare un proprio rappresentante in seno al Comitato tecnico venatorio nazionale.

(25) Cass. Sez. Un. Civ. 22 luglio 1999, n. 500, in questa *Riv.*, 2000, con nota di POSTIGLIONE A., *Responsabilità della P.A. in materia di ambiente alla luce della sentenza n. 500/99 delle Corti di cassazione*.

Va in proposito precisato che la sentenza in questione presenta un diverso tasso di innovatività, a seconda delle categorie di interessi legittimi.

Per gli «interessi legittimi oppositivi», la novità principale è costituita dal fatto che il titolare dell'interesse può oggi richiedere direttamente al giudice amministrativo il risarcimento della lesione arrecata, laddove in passato era previsto il meccanismo del «doppio binario», in virtù del quale la lesione all'interesse legittimo poteva ottenere ristoro solo a seguito di una pronuncia di annullamento (del provvedimento amministrativo lesivo) da parte del giudice amministrativo e l'ordine impartito dal giudice ordinario – previa determinazione del *quantum debeatur* – alla P.A. di risarcire il danno arrecato.

Per quanto concerne, invece, gli interessi legittimi pretesi, ai quali non era prima applicabile il meccanismo dell'affievolimento e riespansione del diritto soggettivo, la novità è sostanziale e si concreta nella risarcibilità di posizioni giuridiche soggettive prima non tutelate in via aquiliana.

La citata sentenza a Sezioni Unite n. 500/99 ha recepito un orientamento che, dapprima solo espressione dell'elaborazione dottrinale più illuminata, era stato successivamente accolto dallo stesso legislatore nazionale, che con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, aveva (prima della dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso di delega) previsto, per la prima volta, la risarcibilità dell'interesse legittimo leso, nei (soli) campi dell'edilizia, dell'urbanistica e dei servizi pubblici, su cui sanciva la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 35, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80).

A seguito della dichiarazione di incostituzionalità della normativa o ora citata, il legislatore nazionale confermava il suo netto orientamento nel senso del riconoscimento della risarcibilità degli interessi legittimi. L'art. 7, l. 10 agosto 2000, n. 205, ampliando infatti i poteri del giudice amministrativo, disponeva la possibilità per questo di disporre il risarcimento della lesione all'interesse legittimo, non solo nelle materie di cui al citato d.lgs. n. 80/98, ma in tutte le materie rientranti nella giurisdizione (anche di mera legittimità) del giudice amministrativo.

Sulla base, dunque, delle citate pressioni dottrinali e legislative, la giurisprudenza ha dovuto «cedere», abbandonando il precedente granitico orientamento e la fondamentale pronuncia del 1999 ha statuito che anche la lesione di un interesse legittimo può essere fonte di responsabilità aquiliana, giacché il danno ingiusto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c. è quello che si risolve nella lesione di un interesse rilevante per l'ordinamento, a prescindere dalla sua qualificazione formale, e in particolare senza che assuma rilievo la qualificazione dello stesso in termini di diritto soggettivo.

La sentenza delle Sezioni Unite n. 500/99 è stata immediatamente seguita dalla giurisprudenza successiva, in un *trend* che ormai ammette costantemente la risarcibilità della lesione arrecata all'interesse legittimo.

Ne deriva, pertanto, che gli enti esponenziali di interessi collettivi possono essere danneggiati (in senso proprio) da attività lesive degli interessi di cui sono portatori e che le associazioni ambientaliste sono legittimate in via autonoma e principale all'azione di risarcimento per danno ambientale, quando siano statutariamente portatrici di interessi ambientali territorialmente determinati, concretamente lesi da un'attività illecita, con un diritto al risarcimento commisurato alla specifica lesione degli interessi collettivi rappresentati.

Spetterà quindi alla prudente valutazione del giudice identificare i complessi profili di danno ambientale deducibili dai singoli attori delle pretese risarcitorie eventualmente in concorso, al fine di quantificare il risarcimento ad essi spettante secondo i criteri di cui all'art. 2056 c.c., in relazione agli artt. 1223, 1226 e 1227 c.c., in modo da evitare doppi risarcimenti per gli stessi danni.

Stefano Di Pinto

Trib. Modena - 23-10-2006, n. 1677 - Cigarini, g.u. - Braidà (avv. Corradini) c. Vitali (avv. Pellicani).

**Agricoltura e foreste - Riforma fondiaria - Assegnazione - Proprietà - Perimento della piantagione - Danni - Legittimazione attiva - Assegnatario.** (C.c., art. 1421; c.p.c., art. 100; d.lgs. 1° aprile 1947, n. 273; l. 12 maggio 1950, n. 230, artt. 16, 17, 18)

**Assicurazione - Assicurazione della responsabilità civile - Facoltà e obblighi dell'assicuratore - Pagamento dell'indennità - Diretto dall'assicuratore al terzo - Contratto d'espromissione - Configurabilità.** (C.c., artt. 1272, 1917)

**Responsabilità civile - Proprietà - Danni risarcibili - Fattispecie - Utilizzazione illecita di diserbanti su vegetazione di proprietà di altri - Illiceità della condotta - Danni risarcibili - Danno patrimoniale.** (C.c., artt. 896, 2043, 2697)

*L'acquirente di un fondo agricolo che si sia avvalso del contributo della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, è legittimato ad agire per il risarcimento dei danni nei confronti dei terzi che abbiano cagionato nocuo danno patrimoniale alle piantagioni che, successivamente all'acquisto, costui abbia messo a dimora (1).*

*L'offerta di risarcimento del danno rivolta dall'assicuratore al terzo danneggiato - implicita nell'invito a definire transattivamente l'entità del danno medesimo - concreta una proposta di espromissione e, ove sia accettata, dà vita al relativo contratto, il quale non è soggetto ad onere di forma (in relazione alla sua naturale volontarietà), sicché ne è possibile la conclusione tacita (2).*

*L'art. 896 c.c. non autorizza il vicino a recidere i rami degli alberi altrui che si protendono sulla sua proprietà né consente altri modi di eliminazione delle radici degli alberi oltre al taglio; peraltro, l'attività materiale concretantesi in un comportamento antiggiuridico ai sensi dell'art. 896 c.c. non è di per sé risarcibile se non si prova anche l'esistenza di un danno economicamente valutabile (3).*

(Omissis)

FATTO. - Con atto di citazione notificato in data 29 agosto 2002 Braidà Celeste conveniva in giudizio Vitali Lino e la società FATA Assicurazioni S.p.A. assumendo che a causa delle maldestre modalità con cui il Vitali, nella primavera 1998, aveva effettuato un trattamento diserbante ad un appezzamento di terreno coltivato a pomodoro, contiguo al frutteto di esso attore, alcuni filari del proprio pereto avevano subito il completo disseccamento. Il Vitali, all'epoca, fece intervenire la compagnia FATA Assicurazioni che liquidava al Braidà la somma di lire 19.815.000 in acconto, quale risarcimento del danno subito per la diminuita produzione di pere nell'anno 1998. Asseriva inoltre l'attore che successivamente FATA proponeva l'ulteriore importo di lire 39.200.000 a saldo, per compensare la perdita complessiva di produzione frutticola e le spese per la sostituzione delle piante ammalorate.

Ritenendo insufficiente la proposta di risarcimento, il Braidà attivava, nel corso del 2001, una procedura di accertamento tecnico preventivo all'esito della quale emerse che l'effetto del diserbante utilizzato dal Vitali («glyphosate») doveva essere ritenuto la causa del definitivo disseccamento di 810 piante di pere e della conseguente perdita della produzione per le annate 1999/2000/2001/2002.

Concludeva pertanto chiedendo la condanna dei convenuti al pagamento della somma di euro 89.715,00 oltre ad ulteriori euro 4.075,00 per le spese sostenute a seguito degli accertamenti effettuati.

Alla prima udienza del 27 novembre 2002 si costituivano in giudizio entrambi i convenuti eccependo la carenza di legittimazione attiva dell'attore poiché questi non era proprietario del fondo all'epoca del sinistro.

La compagnia assicuratrice eccepeva anche l'inammissibilità della propria chiamata in giudizio mancando il Braidà di azione diretta contro essa convenuta.

Nel merito entrambi i convenuti eccepevano che l'offerta stragiudiziale di lire 59.015.000 proposta dalla compagnia assi-

curatrice doveva ritenersi congrua e chiedevano conseguentemente il rigetto della domanda attorea.

Fallito il tentativo di conciliazione, all'udienza del 28 ottobre 2003 venivano assunte prove per testimoni e l'interrogatorio formale dell'attore. Veniva disposta ed espletata una consulenza tecnica d'ufficio, la causa passava quindi in decisione sulle conclusioni trascritte in epigrafe all'udienza del 10 maggio 2006.

**DIRITTO.** - Sull'eccezione di legittimazione attiva.

Entrambi i convenuti eccepiscono la carenza di legittimazione attiva dell'attore poiché questi non era proprietario del fondo all'epoca del sinistro.

Non è contestato l'assunto attoreo che Braida Celeste abbia acquistato il fondo di cui è causa nell'anno 1994 avvalendosi della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina istituita dall'art. 9 del d.lgs. 5 marzo 1948, n. 121 e quindi che l'acquisto è avvenuto con «patto di riservato dominio».

Il danno subito dal Braida riguarda la piantagione di pere piantata dall'attore.

Parte convenuta eccepisce che ai sensi dell'art. 934 c.c. la piantagione era divenuta di proprietà del proprietario del fondo che era quindi l'unico legittimato ad agire.

L'assunto non può essere condiviso. Non è contestato infatti che la piantagione sia stata piantata dall'attore. Versandosi quindi nell'ipotesi di cui all'art. 936 c.c. era, semmai, parte convenuta a dover provare l'effettività dell'accessione. In ogni caso sembra pacifico che il Braida, avendo perduto la piantagione, non avrebbe avuto nemmeno diritto a richiedere alla proprietà l'indennità prevista dall'art. 936 comma 2, c.c. È evidente quindi che il Braida è pienamente legittimato ad agire ai sensi dell'art. 2043 c.c. È lui infatti, e soltanto lui, che ha subito un danno dall'improvvida azione del Vitali.

Non si può comunque non rilevare la contraddittorietà del comportamento assunto dalla compagnia assicuratrice, che ha già parzialmente risarcito il danno ed ha offerto, anche nel corso di questo giudizio, una ulteriore somma a titolo di ristoro definitivo del danno lamentato dall'attore.

**SULL'ECCEPITA INAMMISSIBILITÀ DELLA CHIAMATA IN CAUSA DI FATA.**

La società assicuratrice ha eccepito che il Braida non ha azione diretta contro essa compagnia, non vertendosi in una ipotesi di danno derivante dalla circolazione dei veicoli.

L'attore ha controeccepito che avendo la FATA versato la somma di lire 19.815.000 al Braida nel febbraio 1999 - somma da questi accettata in acconto sul maggior danno preteso - ed avendo quindi successivamente offerto l'ulteriore somma di lire 39.200.000 a saldo - somma questa volta non accettata dall'attore - si è concluso un negozio espromissorio che rende legittima la chiamata diretta in giudizio della società assicuratrice.

La controeccezione dell'attore appare fondata. Risulta dalle lettere prodotte (docc. 8-9) che la compagnia assicuratrice ha offerto somme al Braida e lo ha invitato a definire transattivamente l'entità del danno medesimo.

Ora, «L'offerta di risarcimento del danno rivolta dall'assicuratore al terzo danneggiato - implicita nell'invito a definire transattivamente l'entità del danno medesimo - concreta una proposta di espromissione e, ove sia accettata, dà vita al relativo contratto, il quale non è soggetto ad onere di forma (in relazione alla sua naturale volontarietà), sicché ne è possibile la conclusione tacita». (Cass. Sez. III Civ. 5 aprile 2001, n. 5076, Soc. Ras. assicur. c. Gestione gov. Ferr. Sardegna, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 716).

La presenza di un negozio espromissorio rende pertanto pienamente ammissibile la chiamata in causa della compagnia assicuratrice, che anche nel presente giudizio ha offerto ulteriori somme al danneggiato a fini transattivi.

**RESPONSABILITÀ EXTRACONTRATTUALE**

La responsabilità del Vitali nella causazione del danno appare sufficientemente provata.

La relazione di accertamento tecnico preventivo esclude chiaramente che il danno alla piantagione sia derivato da

attacchi batterici mentre, osservando che i filari più danneggiati erano quelli più vicini al confine, e che l'effetto del diserbanne sui filari degradava man mano che ci si allontanava dal confine stesso, conferma che la causa del danneggiamento fu proprio il trattamento effettuato dal confinante Vitali.

La perdita ha interessato 510 piante di pere William rosso e 300 di pere Santa Maria.

Ulteriori conferme sono provenute dalle prove orali. Le circostanze salienti del fatto dannoso sono state confermate dai testi Braida Franco, Orlandi Andrea, Bombarda Gilberto, Stefanini Orazio, Molinari Gabriele, Galeotti Fabio e Carani Angelo.

(*Omissis*)

(1-3) CENNI SUL RISARCIMENTO DEI DANNI A VEGETAZIONE ED ALBERI.

Con la decisione in esame, il Tribunale di Modena, ha raffigurato tre principi di diritto che, a prescindere dal non corretto inquadramento giuridico della vicenda fenomenologica, paiono e sono sicuramente meritevoli di considerazione ed annotazione.

La vicenda trae spunto da un maldestro uso di diserbante su di un appezzamento di terreno coltivato a pomodoro, determinante, nel limitrofo fondo - appartenente ad un soggetto che lo aveva acquistato avvalendosi della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina -, il completo disseccamento di alcuni filari di peri.

Nella fase precontenziosa, l'assicurazione del danneggiante aveva versato al danneggiato una data somma di denaro a titolo transattivo; emolumenti che il danneggiato, tuttavia, non aveva ritenuto sufficienti e, conseguentemente, dopo aver saggiamente esperito una procedura di accertamento tecnico preventivo sulle cause del definitivo disseccamento di 810 piante di pere, aveva citato in giudizio il danneggiante e la di lui assicurazione. In quella sede, entrambi i convenuti hanno eccepito che, all'infuori dell'ipotesi dell'assicurazione obbligatoria sulla circolazione stradale, il danneggiato non avrebbe avuto legittimazione attiva avverso l'assicurazione del danneggiante; ed hanno eccepito inoltre, il difetto di legittimazione attiva del danneggiato, perché al momento dell'evento lesivo, ai sensi dell'art. 934 c.c., costui non sarebbe stato proprietario né della vegetazione e neppure della proprietà superficiale del terreno. Il Tribunale, sancendo, preliminarmente, la legittimazione processuale del danneggiato, reputando essere occorso, fra i convenuti, un negozio di estromissione e reputando, nonché, comprovato il danno patito dall'attore, ha accolto la domanda del medesimo. L'imprecisione viziante la motivazione del prefato giudice di prime cure, risiede nell'aver applicato, si presume giusta l'erroneo inquadramento normativo dei convenuti, un istituto giuridico non propriamente corretto e precisamente quello di cui all'art. 936 c.c. Il Tribunale di Modena, invero, non ha considerato che, nel caso di specie, quella norma giuridica non era affatto applicabile, sussistendo, fra il proprietario dell'opera fatta da un terzo con materiali propri (nel caso di specie filari di frutteto) ed il proprietario del fondo, sicuramente un rapporto negoziale che, in radice, appunto, impediva la sussunzione della prefata vicenda processuale entro l'alveo dell'istituto dell'accessione. Per costante orientamento dottrinario (1) e giurisprudenziale (2) per l'applicabilità dell'art. 936 c.c. è necessario che l'autore dell'opera non sia legato al proprie-

(1) Per tutti, si v., DE MARTINO, *Della proprietà*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna, 1976, 502.

(2) Fra le altre, Cass. 28 gennaio 1997, n. 845, in *Giust. civ.*, 2000, 1642; Cass. 27 luglio 2000, n. 9872, *ivi* Mass., 2000, 1642.

tario del fondo, cui l'opera accede, da alcun rapporto negoziale o, comunque, da alcun rapporto che alla condizione creata dalla realizzazione dell'opera, conferisca una specifica disciplina. Ora, è indubbio che l'attore non poteva sicuramente considerarsi terzo, né rispetto alla Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, né ovviamente rispetto all'eventuale alienante, ove il fondo fosse stato acquistato nel libero mercato, ma soprattutto neppure nei confronti del proprietario del fondo, trattandosi di se stesso, quantunque l'acquisto fosse gravato del patto di riservato dominio in favore della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina. Detto questo, sicuramente la legittimazione dell'attore ad agire nei confronti del supposto maldestro confinante, nel caso di specie, era fondata e basata, alternativamente, o sull'essere il medesimo proprietario del fondo, quantunque non pieno ed esclusivo, ovvero sul possesso qualificato del fondo. Convincimento siffatto che trova conforto in un noto arresto della Cassazione, sebbene non collimante, la quale ha reputato che l'assegnatario di un fondo di riforma agraria sia dotato della legittimazione ad agire *erga omnes* per la tutela del proprio fondo da qualsivoglia turbamento del fondo stesso (3). Radicata la legittimazione attiva dell'attore, il Tribunale ha altresì accettato la chiamata in causa dell'assicurazione, statuendo che la stessa, in fase precontenziosa, sostanzialmente avesse estromesso il danneggiante. Facendo costì applicazione d'un corretto principio giuridico, atteso che, mancando un rapporto giuridico diretto tra assicuratore e terzo danneggiato, l'offerta di una determinata somma a titolo di risarcimento indirizzata ad un terzo danneggiato per colpa e/o imputabilità del proprio assicurato, come nel caso di specie, è configurabile quale proposta di estromissione. Il principio ritraibile dalla sentenza in commento è pertanto che, qualora le trattative fra l'assicuratore ed il terzo danneggiato siano tali da configurare un accordo di espromissione nel debito risarcitorio, il rapporto obbligatorio che si instaura direttamente fra l'assicuratore ed il danneggiato, in forza di detta espromissione, è regolato dai patti ad esso inerenti e non dalle clausole del contratto di assicurazione, le quali possono avere eventuale rilievo solo al fine dell'interpretazione del contratto di estromissione (4). Ma è nel merito della decisione che si ravvisa l'aspetto peculiare e più interessante dell'annotanda sentenza, affrontando la tematica della liquidazione del danno civile alla violazione di norme sui rapporti di vicinato in materia di distanze fra alberi e siepi *ex artt. 892 e ss. c.c.* Problematica, questa, sulla quale, verso la fine degli anni novanta, giusta una curiosa controversia giurisdizionale conosciuta per la notorietà giudiziaria d'uno dei personaggi coinvolti, ebbero modo di pronunciarsi *fonditus*, dapprima la Corte d'appello di Roma (5) e dappoi la Cassazione (6); decisioni che, a quanto pare, dovrebbero essere le sole decisioni edite *in subjecta materia*.

In merito alla pretesa del danneggiato, il Tribunale l'ha ritenuta meritevole d'accoglimento, ché comprovata e certa sia nell'*an* che nel *quantum*. L'attore, invero, aveva dimostrato che, in conseguenza dell'evento lesivo, da una parte, numerosi alberi da frutta si erano disseccati e, dall'altra, comparando i ricavi annuali degli esercizi precedenti, successivamente al detto «incidente», il fatturato s'era progressivamente ridotto. Il giudice di merito, sul punto, ha fatto applicazione del principio secondo

cui il danno, per quanto riguarda quello patrimoniale, possa ravvisarsi nella semplice lesione dell'interesse tutelato dalle norme sulla proprietà, e quindi non necessariamente l'antigiuridicità e/o l'ingiustizia dell'evento lesivo si ripercuote in un danno patrimoniale. Ed invero, colui che lamenti una lesione ad una proprietà vegetale non può limitarsi ad invocare – nonché a dimostrare – che la condotta della controparte fosse pregiudizievole per la vegetazione di sua proprietà, dovendo, al contrario, come è occorso saggiamente nel caso di specie, al fine di conseguire il ristoro dei danni che l'attore assume d'aver patito, fornire la prova del concreto pregiudizio economico subito. L'originalità della decisione in annotazione, pertanto, consiste nell'aver ancorato la domanda di risarcimento dei danni patiti alla necessità che siffatto nocumento sia concretamente comprovato, non potendo sussistere né tanto meno essendo ipotizzabile un danno alla propria vegetazione puramente estetico ovvero un ipotizzato deprezzamento economico se non connesso ad un effettivo nocumento, documentabile ed accertabile empiricamente. Nel caso concreto, l'attore ha agito allegando, preliminarmente, la prova dell'evento lesivo occorsogli, siccome confermata ed acclarata giusta l'accertamento tecnico preventivo, e dappoi, per quanto riguarda la quantificazione, mediante la prova univoca, attraverso dati economici e reddituali inoppugnabili, dell'avvenuta diminuzione del fatturato annuo ricavabile dalla vituperata vegetazione. Ciò che ha fatto difetto, nel caso specifico, tuttavia, è stato, curiosamente, la mancata richiesta di ulteriori danni morali, da parte attorea, e dall'altra parte, la contestazione circa il sillogismo logico su cui si basa il *decisum* giurisdizionale. Come ha egregiamente chiarito la Cassazione, colla decisione di cui *supra*, una volta dimostrato che una propria vegetazione risulti compromessa, in tutto od in parte, dalla condotta di un terzo soggetto, il danneggiato è legittimato a pretendere sia il danno patrimoniale, laddove fornisca adeguata dimostrazione della sua pretesa, sia, ed in particolare, il danno morale subiettivo e/o danno esistenziale scaturente dall'illegittimità della condotta, specie considerando la nuova (neanche troppo, data le vetustà degli arresti giurisdizionali) giurisprudenza che garantisce al danneggiato di qualsivoglia condotta lesiva di diritti, interessi legittimi e/o *similia*, il diritto di ottenere, fra l'altro, il risarcimento dei danni anche non patrimonialmente valutabili ed accertabili (7).

Controparte, da parte sua, avrebbe potuto e dovuto, forse, contestare la ricostruzione del nesso causale, considerato che non è affatto vero e pacifico che la fallacia reddituale, in ipotesi, sia stata causata, in termine di *condicio sine qua non*, esclusivamente dall'avvenuto disseccamento degli alberi da pero, potendo essere occorso, altresì, per il mutare di circostanze affatto connesse all'evento naturale. Insomma, controparte, magari, avrebbe potuto contestare la sussistenza del nesso causale fra la condotta, indubbiamente illegittima, del convenuto ed il dichiarato evento lesivo. Problematica, ovviamente, sollevabile e proseguibile, in sede contenziosa, esclusivamente su istanza ed onere di parte.

Ivan Cimatti

(3) Cfr., Cass. 6 dicembre 2006, n. 26068, in corso di pubblicazione su questa Riv., con nota di RAUSEO.

(4) Cfr. Cass. 5 aprile 2001, n. 5076, in *Ass.*, 2001, 173.

(5) Corte app. Roma 31 maggio 1995, in *Resp. civ. e prev.*, 1996,

1227.

(6) Cass. 7 novembre 1997, n. 10958, in *Resp. civ. e prev.*, 1999, 159.

(7) Si v., Cass. Sez. Un. 24 marzo 2006, n. 6572, in *Guida al diritto*, 2006, f. 16, 64.



Autorità garante concorrenza e mercato - 18-10-2007, provv. n. 17507 - Catricalà, pres.; Guazzaloca, est. - Parmalat S.p.A.

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Latte UHT - Addizione di acidi grassi - Proprietà salutari - Estensione transitiva al prodotto degli effetti conseguibili con il consumo - Pubblicità ingannevole.**

*Il messaggio pubblicitario di un latte UHT, arricchito con acidi grassi OMEGA 3, che utilizzi l'omonimia tra la denominazione del prodotto e quella comune di tali sostanze ovvero che attribuisca in modo transitivo al latte le relative caratteristiche, è idoneo a trarre in inganno i destinatari circa gli effetti positivi per la salute conseguibili con il suo consumo (1).*

(Omissis)

## I. RICHIESTE DI INTERVENTO

Con richiesta di intervento, pervenuta in data 19 febbraio 2007, integrata, in data 17 aprile 2007, un'associazione di consumatori ha segnalato la presunta ingannevolezza del messaggio volto a promuovere il Latte UHT Parmalat OMEGA 3, presente sulla confezione del latte parzialmente scremato UHT Parmalat - Natura Premium, in vendita presso gli esercizi commerciali, tra i quali il Supermercato Il Gigante sito in RHO (MI).

Nella richiesta di intervento si rileva che l'inserimento del messaggio relativo al prodotto OMEGA 3 sulla confezione del latte Natura Premium, non essendo chiaramente riconoscibile come pubblicità, potrebbe indurre il consumatore a confondere i due prodotti e finanche a ritenere di stare acquistando proprio il latte OMEGA 3 che ha, invece, proprietà diverse rispetto al latte Natura Premium.

Con successiva richiesta di intervento pervenuta in data 26 luglio 2007, integrata il 6 settembre 2007, una diversa associazione di consumatori ha segnalato la presunta ingannevolezza del messaggio diffuso attraverso il quotidiano *Corriere della Sera* il 4, 7 e 11 luglio 2007 dalla società Parmalat S.p.A. volto a promuovere il latte Parmalat OMEGA 3.

Nella richiesta di intervento si evidenzia che il messaggio mette in relazione i presunti effetti benefici del prodotto con quelli nocivi di alcuni fattori di rischio, inducendo in tal modo la suggestione, scientificamente scorretta, che il latte OMEGA 3 faccia tanto bene, quanto i citati fattori di rischio «fanno male al cuore».

L'associazione, inoltre, sostiene che non esiste alcuno studio scientifico che accrediti in maniera indiscussa gli effetti benefici sulla salute dei grassi polinsaturi (c.d. OMEGA 3) e che, al contrario, una recente analisi pubblicata sul *British Medical Journal* (Hooper L. *et al.*, *Risk and Benefits of omega 3 fats for mortality, cardiovascular disease and cancer: systematic review*, BMJ, 2006, 332:752) nega alcun effetto benefico significativo in relazione all'assunzione dei grassi OMEGA 3, in misura maggiore rispetto a quelli di una normale dieta.

Da ultimo nella richiesta di intervento si rileva come il messaggio violi il regolamento CE 1924/06, artt. 2, 5, 6, 10, 13 e 14, in quanto induce a ritenere che gli OMEGA 3 abbiano caratteristiche salutari, senza produrre alcuna evidenza scientifica a fondamento di tale assunto, come previsto dalla normativa comunitaria.

## II. MESSAGGI

### 1) Confezione

Il messaggio, riportato sul presente sulla retro della confezione Brik 1000 ml del latte Natura Premium, reca su sfondo rosso la scritta: «Scegli di stare bene ogni giorno con Latte OMEGA 3» seguita dalla specifica: «un aiuto naturale per cuore e arterie». A seguire la dicitura: «gli OMEGA 3 aiutano a: migliorare la fluidità del sangue; ridurre i depositi di trigliceridi e colesterolo; diminuire il rischio di malattie cardiovascolari». Accanto alla descrittiva è contenuta la raffigurazione della confezione *prisma square* del prodotto OMEGA 3 sulla quale è visibile l'intero contenuto informativo presente sulla parte frontale dell'etichetta, nonché la denominazione del prodotto;

### 2) Tabellare

Il messaggio diffuso attraverso il quotidiano *Corriere della Sera* occupa un'intera pagina del giornale.

Nell'intestazione si legge: «Certe cose fanno male al cuore» seguita dal disegno di un cuore al quale sono collegate tramite riquadri, le scritte «Stress, fumo, inquinamento, alimentazione scorretta e colesterolo».

Nella seconda parte della pagina campeggia la scritta «Parmalat

OMEGA 3 fa bene al cuore» seguita dalla specifica «Latte Parmalat con OMEGA 3 che fanno bene al cuore e riducono il deposito di colesterolo».

Un breve testo, posto accanto alle immagini delle confezioni nei diversi formati del latte OMEGA 3, chiarisce: «Il latte Parmalat con OMEGA 3 fondamentali per mantenere il cuore in salute perché regolano la fluidità del sangue, intervengono sul livello dei trigliceridi e aiutano a ridurre il deposito di trigliceridi e colesterolo sulle pareti delle arterie». In conclusione il *claim*: «Ogni mattina il tuo latte Parmalat OMEGA 3».

(Omissis)

## VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

### a) Questioni preliminari

Si rileva che la valutazione della fattispecie in esame è effettuata ai sensi del d.lgs. n. 206/05, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e n. 146.

Nel caso in esame il Ministero della salute ha confermato, salvo l'esito degli approfondimenti in essere in attuazione del regolamento CE 1924/06, di aver approvato senza suggerire modifiche il modello di etichetta utilizzato attualmente per la commercializzazione del prodotto OMEGA 3, la cui pubblicità è oggetto della presente disamina. Tuttavia non ricorre, nel caso di specie, l'ipotesi di pubblicità autorizzata con provvedimento amministrativo preordinato anche alla verifica del carattere non ingannevole del messaggio di cui all'art. 26, comma 13 del d.lgs. n. 206/05 nella versione vigente prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e n. 146. L'attuale analisi, infatti, non ha per oggetto la confezione del prodotto, ma messaggi diversi sui quali è riprodotta l'immagine, peraltro parziale della confezione del latte OMEGA 3, in associazione con ulteriori *claims* e indicazioni. Tali messaggi non si configurano come pubblicità autorizzate con un provvedimento amministrativo e, pertanto, sussiste la competenza di carattere generale nel controllo dei messaggi pubblicitari, attribuita all'Autorità ai sensi del citato decreto.

### b) Questioni di merito

#### 1) Messaggio sulla confezione

Il messaggio riportato sulla confezione è volto alla promozione del latte UHT Parmalat OMEGA 3, del quale si raffigura la confezione e illustrandone le caratteristiche peculiari in termini di composizione ed efficacia.

In prima analisi si esclude che l'inserimento del messaggio volto a promuovere il latte Parmalat OMEGA 3, sulla confezione del latte Natura Premium, possa indurre i destinatari a confondere le due tipologie di prodotti.

Infatti, il messaggio posto sul retro della confezione, peraltro riquadrato e connotato da colori accesi, reca la raffigurazione ben distinguibile della confezione del prodotto (OMEGA 3) che si presenta per tipologia e forma, oltre che per caratteristiche e composizione, completamente differente rispetto alla confezione del prodotto Natura Premium che ospita il messaggio.

Sotto tale aspetto il messaggio non presenta profili suscettibili di censura.

Quanto alle caratteristiche degli OMEGA 3, si osserva preliminarmente che le informazioni rese dal Ministero della salute e la documentazione acquisita nel corso del procedimento, confermano univocamente l'esistenza di un ampio consenso nella comunità scientifica circa gli effetti benefici per la salute connessi con l'assunzione di alimenti contenenti acidi grassi polinsaturi della serie OMEGA 3, ovvero arricchiti con fonti degli stessi acidi grassi.

Esulano dalla presente analisi le questioni relative alla definizione dei livelli di apporto di OMEGA 3 che possano giustificare le affermazioni correlate alla salute, anche in applicazione del regolamento CE 1924/06, in quanto non ancora definite, essendo allo studio degli organi competenti.

Le indicazioni contenute nel messaggio relative alle proprietà degli OMEGA 3 e all'effetto coadiuvante riconosciuto a tali sostanze nel migliorare la fluidità del sangue, ridurre i depositi di trigliceridi e colesterolo e diminuire il rischio di malattie cardiovascolari, rispecchiano l'informativa riportata sulla confezione del prodotto stesso OMEGA 3, approvata dal Ministero, in quanto ritenuta rispondente ai dati della letteratura scientifica.

Tuttavia il messaggio non si limita alla prospettazione dei riconosciuti effetti degli acidi grassi polinsaturi OMEGA 3 nei termini riportati sulla confezione, ma attraverso l'inserimento della frase introduttiva «Scegli di stare bene ogni giorno con latte OMEGA 3» che precede l'af-

fermazione «un aiuto naturale per cuore e arterie» utilizzando artatamente l'omonimia tra la denominazione del prodotto (OMEGA 3) e la denominazione comune degli acidi grassi (OMEGA 3) di cui risulta addizionato, lascia intendere in modo improprio e confusorio che il latte stesso OMEGA 3 possa costituire un aiuto naturale per il cuore.

La documentazione in atti e, in particolare, le indicazioni rese dal Ministero della salute suggeriscono che allo stato e in attesa del completamento della revisione avviata, volta alla definizione degli apporti utili per rivendicare particolari effetti fisiologici non sia corretto attribuire direttamente le proprietà degli OMEGA 3 al prodotto latte della Parmalat arricchito con tali sostanze. Il medesimo Dicastero nel corso di una disamina di precedente etichetta, ha imposto alla Parmalat di eliminare ogni riferimento che implicasse una diretta correlazione tra il prodotto e possibili benefici effetti per il cuore.

Ciò posto il messaggio nella sua composizione e formulazione testuale appare idoneo ad indurre i destinatari in errore in merito all'efficacia connessa con l'assunzione del prodotto pubblicizzato, in quanto lascia intendere contrariamente al vero, che gli effetti degli OMEGA 3 siano nella sostanza e, in modo transitivo, attribuibili al prodotto pubblicizzato.

## 2) Messaggio stampa

Il messaggio apparso sulla stampa, da un lato, sottolinea alcuni tra i fattori ambientali e frutto di abitudini malsane che notoriamente possono essere causa di problematiche cardiocircolatorie, quindi, presenta in contrapposizione i benefici connessi con l'assunzione di OMEGA 3 al fine di pubblicizzare il prodotto latte Parmalat arricchito con tali sostanze.

In prima analisi non si ritiene che il messaggio possa indurre il convincimento che il prodotto in esame costituisca il rimedio da contrapporre ai fattori di rischio elencati. Risulta evidente dalla costruzione del messaggio che agli OMEGA 3 può essere riconosciuto un ruolo ausiliario nel mantenere il cuore in salute, stante la l'azione coadiuvante nella regolazione dei livelli di trigliceridi e colesterolo, riconosciuta agli OMEGA 3.

Tuttavia anche in questo messaggio attraverso l'affermazione «Parmalat OMEGA 3 fa bene al cuore», si tende ad estendere e correlare direttamente al prodotto le proprietà salutari indicate. Estensione che, come indicato dal Ministero della salute non è né legittima, né compatibile con le caratteristiche del prodotto, così come illustrate in etichetta.

Né può consentirsi con quanto argomentato dall'operatore pubblicitario che ritiene la frase chiarita delle affermazioni successive attraverso le quali le proprietà benefiche illustrate si riconducono più propriamente agli OMEGA 3.

Infatti, al contrario l'affermazione sembra avere valenza assoluta ed i successivi chiarimenti appaiono configurarsi come una declinazione del *claim* principale del quale costituiscono il fondamento.

In altri termini il messaggio attribuisce in modo transitivo al latte Parmalat le caratteristiche ed i benefici degli OMEGA 3 di cui risulta arricchito suggerendo nel suo complesso e in modo fuorviante e che il consumo del latte Parmalat faccia bene al cuore nei termini illustrati nel successivo breve testo, in quanto ricco di tali sostanze dalle riconosciute proprietà coadiuvanti e benefiche sulla riduzione del deposito di trigliceridi e colesterolo sulle arterie.

Si ritiene, pertanto in accordo con il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che messaggio sia idoneo a trarre in inganno i destinatari circa le caratteristiche del prodotto in questione e gli effetti conseguibili con il suo consumo.

(Omissis)

RITENUTO, pertanto, in conformità, al parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che i messaggi pubblicitari in esame siano idonei a indurre in errore i consumatori in ordine alle caratteristiche del prodotto ed agli effetti connessi con la sua assunzione, potendo, per tale motivo, pregiudicare il comportamento economico ovvero, ledere le imprese concorrenti ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 206/05 nella versione vigente prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e n. 146;

RITENUTO che, nel caso di specie, non sussiste la necessità di procedere all'adeguamento dalla confezione per emendarla dei profili di ingannevolezza in essa ravvisati, dal momento che le confezioni recanti il messaggio relativo al latte Parmalat OMEGA 3, non sono più

in circolazione essendone cessata produzione nel gennaio 2007 e che, pertanto, non appare necessario fissare un termine per l'adeguamento delle confezioni, ai sensi dell'art. 26, comma 8, del d.lgs. n. 206/05 nella versione vigente prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e n. 146.

DELIBERA

a) che i messaggi pubblicitari descritti al punto II del presente provvedimento, diffusi dalla Parmalat S.p.A., costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una fattispecie di pubblicità ingannevole ai sensi degli artt. 19, 20, e 21, lett. a) del d.lgs. n. 206/05, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e n. 146 e ne vieta l'ulteriore diffusione;

b) che alla società Parmalat S.p.A. sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di 25.600 € (venticinquemilaseicento euro).

(Omissis)

(1) INDICAZIONI SULLA SALUTE E «PRODOTTI SALUTISTICI». L'INGANNO DEGLI OMEGA 3.

Una diffusa consapevolezza, da parte del consumatore, indirizzata alla ricerca ed al mantenimento di una situazione complessiva di benessere consente di spiegare le scelte di consumo che consigliano, nel campo alimentare, la preferenza per prodotti che vengono percepiti e desiderati per gli effetti positivi sulla salute.

La fattispecie esaminata riguarda, da questo punto di vista, il consumo di un latte destinato ad un'alimentazione particolare oggetto di promozione pubblicitaria, sia attraverso la segnalazione delle caratteristiche salutari sulla confezione di una diversa tipologia commerciale di latte a lunga conservazione, trattato a ultra alta temperatura e di uso corrente, sia mediante la diretta rappresentazione dei benefici connessi con l'assunzione delle sostanze ad esso direttamente attribuibili.

Il fatto che sia stato operato uno specifico controllo ad opera della competente amministrazione centrale, al quale il produttore è tenuto a trasmettere preventivamente l'etichetta in applicazione del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 111 *Attuazione della direttiva 89/398/CEE concernente i prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare* non esclude, infatti, la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ad esaminare la stessa etichetta sotto il profilo dell'ingannevolezza delle indicazioni contenute (1).

D'altra parte, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 *relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari* (2) occorre tener conto della serie di indicazioni che descrivono il rapporto tra gli alimenti e salute, nelle comunicazioni commerciali, in relazione all'esigenza di corrispondere alle generali aspettative di affidamento dei consumatori nell'orientamento e nelle decisioni di mercato.

Tra le condizioni definite in via generale dal regolamento è richiesta la dimostrazione che la presenza, l'assenza o il contenuto ridotto in un alimento di una sostanza nutritiva, rispetto alla quale venga fornita una esplicita indicazione riguardante gli effetti benefici sulle funzioni fisiche normali dell'organismo e sugli aspetti base della dieta, siano confermate in relazione alle conoscenze scientifiche generalmente accettate.

Al fine di evitare che talune informazioni si risolvano in uno strumento di persuasione del consumatore, senza incidere in alcun modo sulla soddisfazione dei suoi bisogni, viene stabilito, ancora, che la sostanza nutritiva o di altro tipo sia contenuta nel prodotto alimentare in una quantità significativa, in base

(1) In questo senso, si veda MELI, voce *Pubblicità ingannevole*, in *Enc. giur.*, Agg., 2005, 18.

(2) Sia consentito il rinvio al mio *Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in questa Riv., 2007, 73.

a specifiche disposizioni comunitarie o, comunque, in quantità tale da produrre l'effetto nutrizionale o fisiologico promesso o, al contrario, ne sia esclusa del tutto la presenza o ne sia segnalata la presenza in quantità ridotta al fine di indurre gli stessi effetti attinenti ad uno stato di complessivo benessere.

Atteso il fatto, generalmente riconosciuto, che una dieta controllata e determinati alimenti possano apportare un rilevante contributo al sostegno ed al mantenimento della salute, il regolamento disciplina una procedura di autorizzazione delle indicazioni sulla salute in vista della positiva inclusione in un elenco comunitario, che opera una distinzione, rilevante agli effetti delle cautele imposte, a seconda che si riferiscono o meno alla riduzione del rischio di malattia.

L'adozione dell'elenco comunitario è previsto entro il 31 gennaio 2010, previo invio degli elenchi delle *health claims* – diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia – a cura degli Stati membri.

Nei primi commenti, richiamando la competenza del Ministero della salute a predisporre il citato elenco, si è osservato come, da un lato, «non esistono linee guida o istruzioni per indicare in che modo gli operatori potranno proporre al suddetto Ministero le indicazioni che desideravano includere nell'elenco», e, dall'altro lato, che quella amministrazione né pure «ha precisato se intende procedere ad una valutazione scientifica delle indicazioni presentategli dagli operatori alimentari o se si limita a raccogliere, semplicemente, tali proposte per poi inoltrarle senza ulteriore verifica alla Commissione europea» (3).

Dalle informazioni rese dal Ministero della salute ai fini del procedimento in esame si apprende semplicemente che è in corso una ricognizione delle indicazioni nutrizionali e sulla salute già approvate in base alle norme vigenti in materia di commercializzazione di prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e di integratori alimentari, così da ottemperare all'obbligo di trasmissione previsto dal regolamento, ma non può essere sottaciuto il peso che tale fonte esercita sul piano della interpretazione suggerita dallo *stato* ed in *attesa* del completamento della revisione avviata.

Per quanto l'etichetta del latte sia stata oggetto di precedenti verifiche, da parte della competente amministrazione, in esito alla trasmissione del modello utilizzato, senza alcun riscontro in ordine alla presentazione di proprietà curative e medicamentose, altrimenti, non consentite nella promozione commerciale, il Ministero interpellato ritiene, finalmente, che «non siano giustificate le affermazioni che correlano direttamente l'uso del prodotto Parmalat *OMEGA 3* ai benefici per il cuore».

Rimanevano, a questo punto, alcuni margini di incertezza sulla impostazione da seguire in base ad una adeguata ponderazione degli argomenti tratti dal ricorso ai diversi ambiti normativi, potendo l'Autorità valutare l'eventuale ingannevolezza del messaggio alla luce dei criteri *interposti* dal regolamento, nel periodo transitorio previsto per l'adattamento, che fa divieto di utilizzare indicazioni sulla salute nel caso di falsa, ambigua o fuorviante rappresentazione delle caratteristiche suscettibili di incidere in maniera determinante sulle scelte del consumatore o di non chiara ed immediata comprensione della sicurezza e dell'adeguatezza nutrizionale. Così come risulta vietato incorag-

giare o tollerare l'assunzione prolungata e in dosi eccessive di un alimento ovvero indurre in errore il consumatore circa l'efficacia di seguire un regime alimentare controllato e di svolgere esercizio fisico al fine di assumere quantità sufficienti di tutte le sostanze nutritive o, infine, rinviare a cambiamenti indotti nelle funzioni dell'organismo umano abusando dei timori del consumatore.

Diversamente, l'Autorità interviene a valutare separatamente il messaggio sulla confezione non che il messaggio stampa del «Latte Parmalat *OMEGA 3*», subordinando il giudizio di ingannevolezza alla ricorrenza, sia del requisito della idoneità all'induzione in errore dei consumatori, che del potenziale pregiudizio del loro comportamento economico e, rispetto ad entrambi, conclude per la violazione degli obblighi informativi.

Viene, infatti, riconosciuta l'esistenza di un'ampio consenso della ricerca scientifica sul fatto che l'assunzione di grassi polinsaturi *OMEGA 3*, produca una serie di effetti benefici per la salute, posto che – conformemente a quanto si rinviene nelle risultanze istruttorie – «hanno la peculiarità di aiutare a migliorare la fluidità del sangue e a ridurre il deposito di trigliceridi e di colesterolo contribuendo a ridurre il rischio di malattie cardiovascolari», così da essere consigliati per il consumo di soggetti che sono a rischio proprio di tale patologia.

Se non che, una cosa è utilizzare come parametro di promozione pubblicitaria una serie di informazioni che fanno da cornice ad un prodotto dotato di proprie caratteristiche e qualità al fine di favorire un buono stato di salute, altra cosa è far ricorso alle stesse informazioni in quanto funzionalmente collegate al prodotto al quale si riferiscono, identificando l'occasione di consumo costruito a partire dalla promozione di fattori associati ad una dieta particolare – *Ogni mattina il tuo latte Parmalat OMEGA 3* – con la stessa utilità dell'atto di *autopromozione* della salute.

In altri termini, come risulta espressamente precisato nel provvedimento in epigrafe, il messaggio (sulla confezione), «utilizzando artatamente l'omonimia tra la denominazione del prodotto (*OMEGA 3*) e la denominazione comune degli acidi grassi (*OMEGA 3*) da cui risulta addizionato, lascia intendere in modo improprio e confusorio che il latte stesso *OMEGA 3* possa costituire un aiuto naturale per il cuore», così come l'altro messaggio (stampa), in quanto «attribuisce in modo transitivo al latte Parmalat le caratteristiche ed i benefici degli *OMEGA 3* di cui risulta arricchito suggerendo nel suo complesso e in modo fuorviante che il consumo... faccia bene al cuore», conferma la natura ingannevole del discorso pubblicitario.

Agli effetti della pubblicità risulta, dunque, creato un prodotto (e indotto un bisogno) attraverso la percezione che il destinatario del messaggio pensa di aver ricevuto dall'illustrazione del testo della confezione o dagli elementi comunicativi del supporto linguistico, senza considerare la sostanza materiale o le qualità realmente possedute, esito ragionevolmente ritenuto ingannevole dall'Autorità, nonostante sia noto, nell'analisi semiotica, che un testo pubblicitario sia *un'altra cosa* rispetto al suo oggetto (4).

Stefano Masini

(3) In questi termini, si legga CAPELLI, *Il regolamento CE n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute che dovranno essere osservate a partire dal 1° luglio 2007 dagli operatori del settore alimentare e dalle autorità di controllo*, in *Alimenta*, 2007, 109.

(4) In questo senso, si rinvia a VOLLI, *Semiotica della pubblicità*, Roma-Bari, 2005, 5-6, che osserva «Per questa ragione l'attività pubblicitaria, per realizzarsi appieno, ha bisogno di una produzione industriale di massa ben sviluppata, che per la sua dimensione dia senso economico a un'attività così indiretta e lontana dallo scambio vero e proprio; ma soprattutto necessita di un sistema di comunicazione di massa abbastanza maturo da garantirle accesso a un numero sufficientemente grande di potenziali consumatori. È questo spazio pubblico del sistema delle comunicazioni di massa la precondizione comunicativa indispensabile per la nascita e lo svi-

luppo della pubblicità. L'attività pubblicitaria ha bisogno di iscriversi su un supporto diverso, non solo fisicamente ma anche culturalmente, dal mondo delle merci, che è sempre esistito, in una forma o nell'altra. Ha bisogno di un luogo in cui poter comunicare velocemente e senza troppo impegno, cambiando frequentemente le proprie affermazioni e rendendole convincenti al di là della distinzione rigorosa fra fatti e opinioni, verità e falsità, informazione ed esagerazione, il sistema delle comunicazioni di massa, così come si è costruito progressivamente nel corso degli ultimi due secoli, è lo spazio in cui la pubblicità ha potuto svilupparsi: un ambiente dinamico, che ha un ritmo di produzione e di consumo veloce (molto prima della televisione, già i quotidiani avevano accelerato moltissimo la produzione e la distribuzione di testi), in cui convivono diversi livelli di realtà e di affidabilità, diverse pretese informative e narrative».

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di IVAN CIMATTI)

**Agricoltura e foreste - Impresa e imprenditore - Imprenditore agricolo - Impresa avicola - Ricongiungibilità - Condizioni.** (C.c., art. 2135; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228; d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 206; l. 20 novembre 1986, n. 778)

Cass. Sez. I Civ. - 5-6-2007, n. 13177 - Losavio, pres.; Panzani, est.; Velardi, P.M. (conf.) - D'Onofrio e altro (avv. Perrotta) c. Fallimento D'Onofrio Aniello e Costantino s.d.f. (*Conferma App. Napoli 7 agosto 2002*)

*A norma dell'art. 2135 c.c. nel testo anteriore alla novella di cui al d.lgs. n. 228 del 2001, l'attività di allevamento di bestiame può considerarsi agricola, anziché commerciale, a condizione che sia esercitata in collegamento funzionale con il fondo, con la conseguenza che l'esercizio di un'impresa avicola - astrattamente riconducibile all'attività di allevamento del bestiame ai fini della qualificazione dell'avicolto come imprenditore agricolo - può legittimamente ricomprendersi tra le attività agricole a condizione che l'avicolto svolga la sua attività in collegamento necessario e funzionale con il fondo, non rilevando, in contrario, né il disposto di cui all'art. 206, d.p.r. n. 1124 del 1965, modificato dalla legge n. 778 del 1986, dettato a soli fini assicurativi, né la sopracitata novella di cui al d.lgs. n. 228 del 2001, trattandosi di norma innovativa (ispirata da principi di diritto europeo), insuscettibile di applicazione retroattiva (1).*

(1) In senso conforme; si pone il consolidato orientamento giurisprudenziale, fra cui, Cass. Sez. III Civ. 2 dicembre 2002, n. 17042, in questa Riv., 2003, 123.

\*

**Espropriazione p.p.u. - Occupazione temporanea e d'urgenza - Risarcimento del danno - Occupazione appropriativa - Liquidazione del danno - Suoli non edificabili - Valutazione - Utilizzo non strettamente agricolo - Rilevanza - Condizioni - Edificabilità di fatto - Esclusione.** (C.c., art. 2043; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359; l. 23 dicembre 1996, n. 662, art. 3, comma 65)

Cass. Sez. I Civ. - 26-6-2007, n. 14783 - Criscuolo, pres.; Giuliano, est.; Apice, P.M. (diff.) - Consorzio intercomunale Torino (avv. Villani e altro) c. Servizi ecologici S.p.A. e altro (avv. Romanelli e altro). (*Cassa con rinvio App. Torino 7 febbraio 2002*)

*In tema di liquidazione del danno da occupazione appropriativa, ove si tratti di terreno agricolo, debbono essere applicati, indicativamente, i criteri di cui agli artt. 15 e 16 della legge n. 865 del 1971 (non dell'art. 5 bis, comma 7 bis, del d.l. n. 333 del 1992, conv. in legge n. 359 del 1992, come introdotto dall'art. 3, comma 65, legge n. 662 del 1996), avuto riguardo alle obiettive ed intrinseche caratteristiche ed attitudini del fondo in relazione alle utilizzazioni consentite dallo strumento urbanistico, ma senza considerazione delle potenzialità edificatorie, dovendo per questo ritenersi consentito al proprietario di dimostrare che il valore del terreno eccede l'utilizzazione strettamente agricola, in quanto suscettibile di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo (ad es., parcheggio, caccia, sport, agriturismo), purché non attinente al concetto di edificabilità di fatto (1).*

(1) Massima di diritto coerente con l'interpretazione dominante della giurisprudenza secondo cui in tema di liquidazione del danno da occupazione appropriativa, il criterio introdotto dal comma 7 bis dell'art. 5 bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del

1992, è inapplicabile ai suoli non suscettibili di essere qualificati come edificabili ai sensi del comma 3 dello stesso art. 5 bis, in ultimo, Cass. Sez. I Civ. 24 luglio 2000, n. 9683, in *Giur. it.*, 2000, 2389.

\*

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Giudizio instaurato dall'avente diritto - Adesione alla domanda del retraente da parte del compratore retrattato - Termine trimestrale per il pagamento del prezzo - Decorrenza - Dalla dichiarazione o dal passaggio in giudicato della sentenza incidente sul diritto del retrattante - Fattispecie.**

Cass. Sez. III Civ. - 12-7-2007, n. 15591; Petti, pres.; Calabrese, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Macchia (avv. Marcuccio) c. Mele (avv. De Benedettis). (*Conferma App. Lecce 29 luglio 2004*)

*In tema di riscatto agrario, qualora, nel corso del giudizio instaurato dall'avente diritto al riscatto il compratore retrattato dichiari di aderire alla domanda del retraente, il termine trimestrale per il pagamento del prezzo del riscatto agrario (previsto a pena di decadenza dall'art. unico della l. 8 gennaio 1979, n. 2 di interpretazione autentica dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590) decorre dalla data di tale dichiarazione ove essa integri una adesione incontestabile al legittimo esercizio dell'altro diritto di riscatto, e purché non siano pendenti altre vicende giudiziarie il cui esito possa essere idoneo a pregiudicare l'acquisizione da parte del retrattante della piena proprietà dell'immobile, libera da pesi e vincoli; in questa seconda ipotesi, il termine trimestrale inizia a decorrere dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce l'altro giudizio. (Nella specie, la S.C. ha rigettato il ricorso della retrattata affermando che correttamente la Corte d'appello aveva ritenuto decorrente il termine per il pagamento del prezzo non dalla data della dichiarazione di adesione di questa alla domanda di riscatto, ma dalla definizione con sentenza passata in giudicato della controversia di opposizione di terzo all'esecuzione, promossa dai retrattanti nei confronti della venditrice dell'immobile, che lo aveva sottoposto a pignoramento immobiliare) (1).*

(1) Decisione corretta, atteso che, per il caso in cui venga esercitato il diritto di riscatto, il legislatore ha disegnato un sistema perché, in termini estremamente brevi, il retrattato possa recuperare il prezzo dell'acquisto del fondo ed il retraente acquisire la titolarità del diritto dominicale sullo stesso. Come è noto, in questo sistema il versamento del prezzo deve avvenire entro tre mesi quando il retrattato riconosca esplicitamente il fondamento dell'avversa pretesa: in tal caso, infatti, non si ha, sul piano sostanziale, alcuna controversia e la sentenza, pronunciata sull'accordo delle parti, avrà solo la funzione di rendere possibile le necessarie trascrizioni.

Sul punto, la decisione conferma un datato precedente (Cass. 17 febbraio 1987, n. 1732, in *Giur. agr. it.*, 1987, 432) secondo cui non contestare la domanda di riscatto significa, oltreché aderire alla pretesa sostanziale del retraente, nel senso di riconoscere l'esistenza in capo a lui dei requisiti voluti dalla legge per l'esercizio del relativo diritto, altresì mantenere un comportamento che renda possibile la concreta attuazione del diritto medesimo. Che, altrimenti, mentre il retrattato vedrebbe realizzato prontamente (cioè entro tre mesi) il proprio diritto di recuperare il prezzo di acquisto del bene, il retraente dovrebbe attendere per un tempo più lungo, e cioè sino alla risoluzione delle varie questioni che avverrà con la sentenza del giudice. In tal caso, infatti, è del tutto conseguente che anche il diritto del retrattato alla riscossione del prezzo decorra con riferimento al momento del passaggio in giudicato della sentenza che rende possibile la realizzazione del diritto della controparte: nel che si sostanzia la *ratio* della legge n. 2 del 1979.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Sanità pubblica - Disciplina dei rifiuti - Materiale proveniente da attività di demolizione e costruzione - Natura di rifiuto speciale non pericoloso - Fattispecie: fresato di asfalto proveniente dal disfacimento del manto stradale.** [D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184, comma 3, lett. b), 256]

Cass. Sez. III Pen. - 19-6-2007, n. 23788 - Lupo, pres.; Petti, est.; D'Ambrosio, P.M. (diff.) - Arcuti, ric. (*Conferma Trib. Tivoli 7 giugno 2006*)

*L'attività di gestione non autorizzata di rifiuti provenienti dal disfacimento del manto stradale (nella specie, fresato di asfalto) configura il reato di cui all'art. 256 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (prima previsto dall'art. 51 del d.lgs. n. 22 del 1997) poiché detti rifiuti continuano ad essere classificati come rifiuti speciali non pericolosi in quanto derivanti dalle attività di demolizione e costruzione ed agli stessi non è applicabile la speciale disciplina prevista dall'art. 186 del citato d.lgs. per le terre e rocce da scavo cui gli stessi non sono assimilabili (1).*

(1) Giurisprudenza costante sul punto. Di recente, in senso conforme, cfr. Cass. Sez. III 8 aprile 2004, n. 16695, Brignoli, in *Ragiusan*, 2005, 250, rv. 227.955. Isolata in senso contrario è rimasta Cass. Sez. III 24 marzo 2003, n. 13114, Mortellaro, rv. 224.721.

\*

**Sanità pubblica - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - Mancanza del titolo abilitativo - Reato - Assistenza - Fattispecie.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 51, comma 4, 53 bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260)

Cass. Sez. IV Pen. - 16-7-2007, n. 28158 - Battistini, pres.; Bricchetti, est.; Ciani, P.M. (diff.) - Costa, ric. (*Annulla con rinvio Trib. lib. Palermo 19 maggio 2006*)

*La mancanza del titolo abilitativo costituisce uno degli elementi essenziali non solo della contravvenzione di gestione di rifiuti non autorizzata prevista dall'art. 51, comma 4, d.lgs. n. 22 del 1997, ma altresì del delitto di gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti, di cui al successivo art. 53 bis del medesimo decreto (ora sostituito dall'art. 260, d.lgs. n. 152 del 2006). (Fattispecie avente ad oggetto l'abusivo smaltimento continuato in loco di percolato, da parte del gestore di una discarica titolare di un'autorizzazione alla mera messa in riserva del medesimo per il successivo smaltimento presso altra discarica) (1).*

(1) Giurisprudenza pacifica sul punto. Da ultimo, in senso conforme, cfr. Cass. Sez. III 10 novembre 2005, n. 40828 (c.c.), P.M. in proc. Fradella, in *Riv. pen.*, 2006, 440, con nota di MODUGNO, *Traffico illecito rifiuti: ingiusto profitto e ingenti quantitativi*, rv. 232.350.

\*

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Abbandono incontrollato - Veicoli fuori uso costituenti rifiuti speciali - Reato di cui all'art. 256, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 - Configurabilità - Ragioni.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 46, 51, comma 2; d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 231, 256, comma 2)

Cass. Sez. III Pen. - 19-6-2007, n. 23790 - Lupo, pres.; Petti, est.; D'Ambrosio, P.M. (diff.) - Macciomei, ric. (*Conferma Trib. Frosinone 1° marzo 2006*)

*Il reato di abbandono incontrollato di veicoli fuori uso costituenti rifiuti speciali a norma dell'art. 184, comma 3, lett. l) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è soggetto alla sanzione penale prevista dall'art. 256, comma 2, del citato d.lgs. (prima contemplata dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 22 del 1997) nelle ipotesi non riconducibili alla disciplina speciale di cui al d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209, attuativo della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, che regola la procedura di «gestione» del veicolo fuori uso. (Fattispecie di deposito incontrollato di alcuni veicoli a motore, in stato di abbandono e privi di targa, su area di proprietà del ricorrente) (1).*

(1) In termini Cass. Sez. III 22 settembre 2005, n. 33789, Bedini, rv. 232.480.

\*

**Sanità pubblica - Gestione dei rifiuti - Esercizio di attività di recupero - Carattere personale dell'autorizzazione - Delitto dell'esercizio dell'attività a terzi non autorizzati - Esclusione.** (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 256; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 22-6-2007, n. 24723 - Lupo, pres.; Squassoni, est.; Di Popolo, P.M. (diff.) - Campolmi, ric. (*Conferma Trib. Prato 9 marzo 2006*)

*In tema di rifiuti, la natura personale dell'autorizzazione all'esercizio di una delle tipiche attività di gestione (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione) non consente al titolare dell'autorizzazione di delegare l'esercizio dell'attività a terzi che ne siano privi. (Fattispecie nella quale il titolare di autorizzazione all'esercizio dell'attività di recupero di rifiuti speciali non pericolosi ne aveva delegato lo svolgimento a terzi non autorizzati che si avvalevano di materiali ed attrezzature di proprietà del titolare dell'autorizzazione) (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III 11 aprile 2002, n. 13884, Fregoli, rv. 221.570.

\*

**Bellezze naturali (protezione delle) - Territorio coperto da bosco - Art. 142, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004 - Nozione.** (D.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1; l. 8 agosto 1985, n. 431; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 146; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142)

Cass. Sez. III Pen. - 25-9-2007, n. 35495 - De Maio, pres.; Grassi, est.; Meloni, P.M. (conf.) - Tramonti, ric. (*Conferma App. Firenze 6 luglio 2006*)

*Ai fini della sottoposizione a vincolo paesaggistico, i boschi in senso naturalistico rientrano nella nozione giuridica di «territorio coperto da bosco», quale area tutelata per legge ai sensi dell'art. 146, comma 1, lett. g), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 142, pur non dovendo tale nozione essere intesa in senso riduttivo. (Fattispecie nella quale la natura boschiva dell'area discendeva dalla folta e incolta vegetazione presente nonché dal tipo di piante che avevano costituito oggetto di sradicamento) (1).*

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo cfr. Cass. Sez. III 7 settembre 2004, n. 35984, Landani, in questa Riv., 2006, 461, con nota di ABRAMI, *Concetto di permanenza del danno nell'alterazione della superficie boscata*.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

### Professioni - Agrotecnico - Competenze professionali - Atti di aggiornamento catastale - Esclusione.

Cons. Stato, Sez. IV - 10-5-2007, 2204 - Riccio, pres.; Aureli, est. - Collegio nazionale periti agrari ed altri (avv. Bernardi) c. Ministero economia ed altro (Avv. gen. Stato) e Collegio nazionale agrotecnici (avv. Prosperetti), con intervento *ad adiuvandum* del Collegio nazionale geometri (avv. Pace).

*Ai sensi dell'art. 145, comma 96, l. 23 dicembre 2000, n. 388, non rientra nella competenza professionale degli agrotecnici la redazione degli atti di aggiornamento catastale (tipi mappali e tipi di frazionamento e particellari) (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. II 9 gennaio 2003, n. 59, in *Trib. amm. reg.*, 2002, I, 4120. La massima va condivisa.

\*

### Professioni - Agrotecnico - Abilitazione - Requisiti - Titolo di studio - Possesso di laurea di primo livello - Laurea in scienze agrarie secondo il vecchio ordinamento - Esclusione - Illegittimità.

T.A.R. Lazio, Sez. III *quater* - 7-7-2006, n. 5503 - Di Giuseppe, pres.; Taglienti, est. - L.R.V. (avv. Morani) c. Collegio nazionale agrotecnici (avv. Prosperetti e Tomassetti) e Ministero istruzione, università e ricerca (Avv. gen. Stato).

*All'esame di abilitazione all'esercizio della professione di agronomo possono essere ammessi, oltre coloro che hanno conseguito la laurea di primo livello (c.d. laurea breve), anche i laureati in scienze agrarie secondo il vecchio ordinamento (corso di laurea quinquennale) (1).*

(1) Per riferimenti, v. Cons. Stato, Sez. VI 24 gennaio 2005, n. 124, in *Cons. Stato*, 2005, I, 61, secondo cui l'onere di documentazione del titolo di studio deve ritenersi assolto anche con la produzione di un titolo superiore che assorba integralmente quello esplicitamente richiesto.

\*

### Ambiente - Bellezze paesistiche - Complesso rurale (masseria) del XVIII sec. - Tutela - Vincolo diretto - Estensione all'area contigua - Illegittimità ragioni.

Cons. Stato, Sez. VI - 25-6-2007, n. 3595 - Ruoppolo, pres.; Volpe, est. - T.G.B. (avv. ti Lentini e De Vita) c. Ministero beni e attività culturali e Soprintendenza regionale per i beni e attività culturali della Campania (Avv. gen. Stato) e Comune di Ascea (n.c.).

*La dichiarazione di interesse particolarmente importante e la conseguente sottoposizione a vincolo diretto di un complesso rurale motivata dal fatto che all'interno sono conservati gli ambienti con i manufatti peculiari legati alla loro destinazione d'uso quali testimonianza della cultura rurale del XVIII secolo, non possono estendersi oltre che al fabbricato anche alla corte annessa e all'area contigua per una notevole estensione, risolvendosi in tal caso le esigenze di tutela del bene culturale per nulla proporzionate, logiche e ragionevoli in rapporto al corrispondente sacrificio imposto alla proprietà privata (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha annullato la sentenza del T.A.R. Campania, Sez. Salerno (Sez. II) 28 aprile 2006, n. 569 (non risulta edita).

Nella specie si è trattato del fabbricato denominato «Masseria Torsello» situato nel Comune di Ascea al cui interno si trovano conservate, in particolare, le attrezzature di un antico frantoio consistenti in macina con vasca in muratura e blocchi circolari e con la ruota a pietra, nonché il torchio e le botole per la raccolta dell'olio; correttamente è stato osservato, nella predetta decisione, che vincolo diretto sull'area contigua di circa sedicimila mq. si rivelava del tutto sproporzionato rispetto alle esigenze di tutela del bene in questione.

\*

### Agricoltura e foreste - Imprenditore agricolo a titolo principale - Elementi costitutivi - Reddito globale da lavoro - Prevalenza del reddito agricolo - Determinazione - Esclusione del reddito da pensione - Legittimità. (L. 9 maggio 1994, n. 266, art. 12)

Cons. Stato, Sez. II - 13-12-2006, n. 10712/2004 - Rosa, pres.; D'Angelo, est. - F.lli Z di B.M.Z. c. Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura di Treviso.

*Ai sensi dell'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, per il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, nella determinazione del reddito globale di lavoro di cui i due terzi devono provenire da attività agricola, va escluso il reddito proveniente da pensione (1).*

(1) Si tratta di parere emesso su ricorso straordinario. La massima va condivisa; in senso conforme, T.A.R. Emilia Romagna, Sez. II 23 aprile 1994, n. 266 (non risulta edita).

Correttamente il Consiglio di Stato osserva che l'espressione usata dal legislatore («reddito globale da lavoro») rinvia ad un'attività di lavoro corrente, per cui si deve necessariamente escludere sul piano logico che possa far riferimento ad attività pregressa relativamente alla quale l'interessato percepisce ormai una pensione.

In argomento, v. LA MEDICA D., *Iscrizione all'albo degli imprenditori agricoli*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 443. Attualmente, ai sensi del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (*Nuove disposizioni in materia di agricoltura*), la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale è stata sostituita da quella dell'imprenditore agricolo professionale, prevedendo, tra l'altro, una riduzione della percentuale del reddito proveniente dall'attività agricola al 50 per cento; in proposito v. COSTATO L., *Primo commento al decreto legislativo sul nuovo orientamento agricolo*, in questa Riv., 2004, 275.

\*

### Ambiente - Aree verdi - Obbligo di manutenzione - Accertamento stato di pericolo - Ordinanza comunale di eliminare stato di pericolo - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. II - 24-1-2007, n. 10054/04 - Rosa, pres.; Stelo, est. - A.C. (avv. Parmeggiani) c. Comune di Padova.

*La facoltà attribuita all'Amministrazione locale dal Regolamento edilizio di imporre la manutenzione di aree verdi qualora l'incuria possa arrecare pregiudizio alla pubblica incolumità riguarda tutti i cittadini e non solo coloro che transitano su aree pubbliche, per cui legittimamente l'Ente locale può comprimere un interesse privato per realizzare la tutela di un pubblico interesse e, ove accerti uno stato di pericolo, può porre in essere ogni azione per prevenire o eliminare il suddetto stato (1).*

(1) Si è trattato di parere espresso su ricorso straordinario. Nella specie, il Comune ha imposto la potatura dei rami degli alberi posti a confine con proprietà privata.



## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Münchener Bier (IGP)]. *Reg. Commissione 3 ottobre 2007, n. 1156/2007*. (G.U.U.E. 4 ottobre 2007, n. L 258)

Approvazione di una modifica non secondaria del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette (Sierra Mágina (DOP)). *Reg. Commissione 3 ottobre 2007, n. 1157/2007*. (G.U.U.E. 4 ottobre 2007, n. L 258)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Holsteiner Karpfen (IGP)]. *Reg. Commissione 4 ottobre 2007, n. 1164/2007*. (G.U.U.E. 5 ottobre 2007, n. L 260)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Bayerischer Meerrettich o Bayerischer Kren (IGP)]. *Reg. Commissione 9 ottobre 2007, n. 1179/2007*. (G.U.U.E. 10 ottobre 2007, n. L 264)

Approvazione delle modifiche non secondarie del disciplinare di una denominazione registrata nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Asiago (DOP)]. *Reg. Commissione 15 ottobre 2007, n. 1200/2007*. (G.U.U.E. 16 ottobre 2007, n. L 271)

Iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Coliflor de Calahorra (IGP)]. *Reg. Commissione 15 ottobre 2007, n. 1201/2007*. (G.U.U.E. 16 ottobre 2007, n. L 271)

Modifica del regolamento (CE) n. 753/2002 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio per quanto riguarda la designazione, la denominazione, la presentazione e la protezione di taluni prodotti vitivinicoli. *Reg. Commissione 16 ottobre 2007, n. 1207/2007*. (G.U.U.E. 17 ottobre 2007, n. L 272)

Modalità di applicazione del reg. (CE) n. 509/2006 del Consiglio relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 18 ottobre 2007, n. 1216/2007*. (G.U.U.E. 19 ottobre 2007, n. L 275)

Modifica dell'allegato IX del regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili. *Reg. Commissione 29 ottobre 2007, n. 1275/2007*. (G.U.U.E. 30 ottobre 2007, n. L 284)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nichel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente. *D.lgs. 3 agosto 2007, n. 152*. (G.U. 13 settembre 2007, n. 213, suppl. ord. n. 194/L)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta «Coppia Ferrarese», registrata con regolamento (CE) n. 2036/01 della Commissione del 17 ottobre 2001. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 31 agosto 2007*. (G.U. 15 settembre 2007, n. 215)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Prosciutto di Modena», registrata con regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 31 agosto 2007*. (G.U. 15 settembre 2007, n. 215)

Modifica del decreto 15 novembre 2006, relativo alla denominazione «Marrone della Valle di Susa», protetta transitoriamente a livello nazionale e per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 3 settembre 2007*. (G.U. 15 settembre 2007, n. 215)

Aggiornamento dell'elenco dei codici dei vini DO e IGT di cui all'allegato 4 del decreto 28 dicembre 2006, recante disposizioni sulla denuncia annuale delle uve DOCG, DOC e IGT e la certificazione delle stesse produzioni, nonché sugli adempimenti degli enti ed organismi preposti alle gestione dei relativi dati ed ai controlli. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 14 settembre 2007*. (G.U. 21 settembre 2007, n. 220)

Norme per l'attuazione della direttiva 2007/29/CE, che modifica la direttiva 96/8/CE per quanto riguarda l'etichettatura, la pubblicità o la presentazione di alimenti destinati a diete ipocaloriche volte alla riduzione del peso. *D.M. (salute) 31 luglio 2007*. (G.U. 26 settembre 2007, n. 224)

Interventi di protezione delle risorse acquatiche riferite all'anno 2007. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 25 luglio 2007*. (G.U. 8 ottobre 2007, n. 234)

Attuazione del credito d'imposta in agricoltura per l'anno 2007. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 6 luglio 2007*. (G.U. 9 ottobre 2007, n. 235)

Iscrizione della denominazione «Asparago Bianco di Bassano», nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *PR. M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 21 settembre 2007*. (G.U. 12 ottobre 2007, n. 238)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Piacentinu Ennese», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 2 ottobre 2007*. (G.U. 13 ottobre 2007, n. 239)

Norme in materia di indicazioni obbligatorie nell'etichetta dell'olio vergine ed extravergine di oliva. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 9 ottobre 2007*. (G.U. 18 ottobre 2007, n. 243)

Modificazioni al registro nazionale delle varietà di vite e disposizioni per l'uso del sinonimo «Tai», delle varietà di vite «Tocai friulano», nella designazione e presentazione della relativa tipologia di vino di talune denominazioni di origine controllata della Regione Veneto, a decorrere dalla campagna vendemmiale 2007/2008. *D.M. (politiche agricole, alimentari e forestali) 18 ottobre 2007*. (G.U. 27 ottobre 2007, n. 251)

Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 8 febbraio 2006, n. 114, recante attuazione delle direttive 2003/89/CE, 2004/77/CE e 2005/63/CE, in materia di indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari, nonché attuazione della direttiva 2006/142/CE. *D.lgs. 27 settembre 2007, n. 178*. (G.U. 29 ottobre 2007, n. 252)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

Disposizione per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazioni degli artt. 4, 5, e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C (2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (legge comunitaria 2006). *L.r. 14 giugno 2007, n. 14*. (B.U. 20 giugno 2007, n. 25)

Regolamento per la raccolta dei funghi epigei nel territorio regionale. Approvazione modifiche. *D.p.r. 11 maggio 2007, n. 129*. (B.U. 30 maggio 2007, n. 22)

Misure urgenti in tema di contenimento dell'inquinamento luminoso, per il risparmio energetico nelle illuminazioni per esterni e per la tutela dell'ambiente e dell'attività svolta dagli osservatori astronomici. *L.r. 18 giugno 2007, n. 15*. (B.U. 27 giugno 2007, n. 26)

Regolamento per la concessione degli incentivi in materia di bonifica dei suoli inquinati o di recupero delle aree degradate e di siti inquinati sui quali insistono infrastrutture pubbliche. Approvazione. *D.p.r. 16 maggio 2007, n. 132*. (B.U. 13 giugno 2007, n. 24)

## LOMBARDIA

Legge quadro sulla cattura di richiami vivi. *L.r. 5 febbraio 2007, n. 3*. (B.U. 6 febbraio 2007, n. 6)

Modifiche alla l.r. 2 febbraio 2004, n. 17 (Calendario venatorio regionale). *L.r. 22 febbraio 2007, n. 4*. (B.U. 27 febbraio 2007, n. 9)

Istituzione del parco naturale dei Colli di Bergamo. *L.r. 27 marzo 2007, n. 7*. (B.U. 30 marzo 2007, n. 13)

## PIEMONTE

Regolamento regionale recante: «Disposizioni per la prima attuazione delle norme in materia di deflusso minimo vitale (L.r. 29 dicembre 2000, n. 61)» *D.p.g.r. 17 luglio 2007, n. 8*. (B.U. 19 luglio 2007, n. 29)

## UMBRIA

Ulteriori modificazioni ed integrazioni della l.r. 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. *L.r. 5 giugno 2007, n. 20*. (B.U. 13 giugno 2007, n. 27)

Ulteriori modificazioni ed integrazioni al r.r. 30 novembre 1999, n. 34 (Prelievo venatorio della specie cinghiale) modificato ed integrato dai regolamenti regionali 31 ottobre 2000, n. 6, 28 giugno 2006, n. 8 e 2 novembre 2006, n. 11. *R.r. 22 maggio 2007, n. 4*. (B.U. 25 maggio 2007, n. 23)

Ulteriori modificazioni della l.r. 31 luglio 2002, n. 14 - Norme per la gestione integrata dei rifiuti. *L.r. 19 giugno 2007, n. 22*. (B.U. 27 giugno 2007, n. 29)

## VENETO

Interventi per la tutela, la promozione e lo sviluppo della zona costiera del Veneto e per la creazione di zone di tutela biologica marina. *L.r. 12 luglio 2007, n. 15*. (B.U. 17 luglio 2007, n. 63)

## LIBRI

**Trade in Food. Regulatory and judicial approaches in the EC and the WTO**, di ALBERTO ALEMANNO, Cameron May, Cambridge, 2007, pp. I-540; US \$ 238,00/£ 125,00.

Annunciata nel corso degli ultimi anni attraverso vari scritti sempre attenti alle questioni giuridiche ed alle riflessioni sulle problematiche del diritto correlato alla salubrità degli alimenti, la implicita promessa di Alberto Alemanno in ordine ad un più lungo saggio trova conferma nella Sua opera prima, un volume – corposo – della Cameron May, edito nel 2007.

L'opera, redatta in lingua inglese, è strutturata in modo organico seguendo, in principio, due strade analitiche parallele (EC e WTO) che, dopo essersi incrociate, nuovamente si separano per arrivare a conclusioni sostenute oltre che dal dato giuridico positivizzante, dal diritto vivente così come alimentato dalla giurisprudenza e scrupolosamente considerato dall'A.

*Fil rouge* che sottende l'intera opera e che permette l'alternarsi delle prospettive – europea e internazionale – di osservazione è l'alimento inteso quale bene in commercio e destinato al consumatore finale, pertanto oggetto di un insieme di regole volte alla tutela dell'interesse collettivo alla salute e, pertanto, condizionato dal ruolo e dal valore assunto dalla scienza nella più complessa operazione di analisi del rischio culminante in una scelta giuridica (compresa quella del *non fare*) per la gestione del pericolo. Ruoli e valori scientifici a cui l'A. rivolge costante e puntuale riferimento lungo l'intero percorso del volume.

Il lavoro è organizzato in quattro sezioni secondo una logica che, nelle Parti I e II, accompagna il lettore lungo l'interpretazione e l'analisi delle discipline di regolamentazione per la sicurezza alimentare esistenti a livello europeo ed a livello internazionale della WTO.

Così, la parte dedicata alla Comunità europea (Parte I) percorre l'evoluzione del sistema dall'adozione delle prime direttive in materia agli «scandali» alimentari ed arriva al regolamento n. 178/2002 e alla nascita dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Quindi l'A. approfondisce lo studio dei principi portanti l'attuale sistema europeo che definisce come «approccio globale»: le origini ed il funzionamento dell'Autorità scientifica e i relativi poteri, comparati, ove necessario, alla Food and Drug Administration statunitense.

In tale contesto particolarmente interessante e meritevole di men-

zione è la considerazione della «soglia del rischio» e dell'incertezza scientifica (o *stato della conoscenza*) che sottende l'applicazione del principio di precauzione. Per scomporre l'elemento chiave nonché presupposto ultimo e necessario ai fini dell'applicazione del principio, l'A. si serve di un metodo rigoroso che distingue, da un lato, l'incertezza scientifica «genuina», ovvero quella risultante dalla conflittualità tra i dati a disposizione che non permette di individuare (e stabilire) un legame diretto di causalità tra un processo, un'attività o una sostanza alimentare con l'effetto nocivo identificato e, dall'altro, la più vasta categoria di incertezza che deriva dall'«ignoranza». Nel «buio» di quest'ultima, poi, l'A. cerca di farsi strada specificando le situazioni in cui l'impossibilità di raggiungere una certezza è semplicemente «materiale» perché dovuta ai costi della ricerca (*incertezza ingiustificabile*) dalle altre in cui tale incapacità è dovuta all'indisponibilità dei dati scientifici definitivi (*incertezza giustificabile*).

La Parte II dell'opera è, invece, dedicata al contesto della regolamentazione multilaterale della WTO e dell'Accordo SPS senza, però, che sia tralasciata la valutazione degli obblighi che discendono in capo alla Comunità europea in quanto membro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.

Le fotografie dei due sistemi sin qui scattate lasciano il posto al «diritto che vive» della Terza sezione: qui, infatti l'A. completa l'analisi «movimentandola» con l'innovazione ed il ri-esame/controllo della giurisprudenza. Infine, nella IV e ultima parte, lo spazio è attribuito al tentativo di stabilire i principali punti di frizione tra i due sistemi per la sicurezza alimentare così comparati e rivisti in base alle rispettive competenze giurisprudenziali. In particolare l'accento viene posto sui modelli di analisi del rischio ed i fattori di volta in volta legittimanti, nonché sullo *status* del principio di precauzione per riferirsi al quale l'A. estende lo sguardo anche al *Codex Alimentarius*.

Lavoro ricchissimo di giurisprudenza e di riferimenti bibliografici, non possiamo che complimentarci con Alberto Alemanno per il rigore ed il particolare scrupolo con cui ha sistemato la complessa e vasta materia dell'agroalimentare e, soprattutto, per l'originalità con cui ha ri-ordinato un così delicato intreccio legislativo e giurisprudenziale interessante il commercio degli alimenti e di valutarne le implicazioni.

A Lui, i nostri auguri, di un *semper ad maiora*.

Teresa Babuscio