

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **4**

**APRILE 2001 - ANNO X**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

STEFANO MASINI: Concessione di risorse idriche e tutela dell'agricoltura .....	225
MAURIZIO SANTOLOCI: La nuova legge sugli incendi boschivi: luci ed ombre di una riforma sofferta .....	234
NOTE A SENTENZA	
ALFIO GRASSO: Consorzio agrario in liquidazione coatta ed insinuazione al passivo, con privilegio, di crediti vantati da banche e da conferitori di prodotti agricoli .....	248
NICOLETTA RAUSEO: Arboricoltura e affitto di fondo rustico ...	257
ANTONINO CIMELLARO: L'imposta di registro e la cessione volontaria dei terreni agricoli. Principi di diritto e prassi amministrativa anche in relazione agli enti e alle società «privatizzate» .....	260
ANTONIO ORLANDO: Unitarietà del rapporto agrario ed identificazione degli eredi dell'affittuario deceduto ...	264
FRANCESCA DE SANTIS: Il trasporto dei rifiuti: adempimenti e sanzioni nel d.p.r. 10 ottobre 1982, n. 915 e nel nuovo testo legislativo d.l. 5 febbraio 1997, n. 22 .....	266
STEFANO NICOLUCCI: Necessità di una nuova autorizzazione per lo smaltimento dei rifiuti in caso di trasformazione di una società di persone in società di capitali .....	268
PATRIZIA MAZZA: L'incrudelimento verso animali senza giustificato motivo .....	270
ANTONIO ORLANDO: Il mutamento della destinazione economica del fondo .....	272
ANTONINO PAVONE: Contratto associativo agrario o rapporto di lavoro subordinato .....	274

MARIO CARDILLO: In tema di vendita diretta di carni macellate da parte di agricoltori produttori diretti .....	278
--	-----

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Nozione di scarico - Ambito di operatività della normativa sulla tutela delle acque - Scarico diretto e indiretto - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 maggio 2000, n. 1383 (M)</i> .....	280
Acque - Inquinamento - Scarichi - Violazione ex art. 54, comma 3, d.lgs. n. 152/99 - Principio di specialità ex art. 9, legge n. 689/81 - Operatività - Sussistenza - Configurabilità del reato di inosservanza di provvedimento dell'autorità - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Pen. 11 ottobre 2000, n. 10609 (M)</i> .....	280

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - OCM settore grassi - Olio di oliva - Norme commerciali - Reg. (CE) n. 2815/98 - Designazione dell'origine dell'olio - Validità. <i>Corte di giustizia CE, Sez. V 14 dicembre 2000, in causa C-99/99, con commento di L. COSTATO</i> .....	242
Agricoltura e foreste - Quote latte - Abbandono della produzione da parte dell'affittuario - Mutamento della destinazione economica del fondo - Illegittimità - Danno per il concedente - Limiti. <i>Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr. 20 luglio 1999, n. 867, con nota di A. ORLANDO</i> .....	271
Agricoltura e foreste - Indebito conseguimento di aiuti comunitari mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno dovuto al mancato controllo - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 gennaio 2001, n. 716 (M)</i> .....	279
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Contributo per miglioramento produzioni tipiche - Cessione della azienda beneficiaria - Revoca del contributo - Condizioni. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 24 aprile 2000, n. 3107 (M)</i> .....	281

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

	pag.		pag.
<b>AMBIENTE</b>			
Ambiente - Inquinamento - Rifiuti speciali - Smaltimento - Incaricato attività di smaltimento - Controversie tra incaricato e P.A. - Competenza dell'A.G.O. - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. V 9 settembre 2000, n. 5369 (M) ....</i>	281	cura del solo affittuario - Contratto di affitto - Configurabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 23 febbraio 2000, n. 2046, con nota di N. RAUSEO .....</i>	252
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Mezzi di tutela - Misure ripristinatorie e risarcitorie - Concorrenza. <i>Cons. Stato, Sez. VI 2 giugno 2000, n. 3184 (M) .....</i>	281	Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Scissione di fatto della coltivazione - Novazione soggettiva del contratto - Esclusione - Disdetta - Intimazione generica - Validità. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 novembre 1999, n. 12705, con nota di A. ORLANDO .....</i>	263
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Mezzi di tutela - Sanzione pecuniaria - Applicazione - Sussistenza del danno ambientale - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 2 giugno 2000, n. 3184 (M) .....</i>	281	Contratti agrari - Colonia parziaria - Compartecipazione - Rapporto di lavoro subordinato - Differenze. <i>Trib. Catania, Sez. spec. agr. 5 novembre 1999, n. 4050, con nota di A. PAVONE .....</i>	274
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Abusi edilizi - Condonò - Sanzione paesistica - È dovuta - Ragioni. <i>Cons. Stato, Sez. VI 2 giugno 2000, n. 3184 (M) .....</i>	281	<b>EDILIZIA E URBANISTICA</b>	
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Illeciti amministrativi - Carattere permanente - Prescrizione quinquennale - Decorrenza - Dalla cessazione della permanenza. <i>Cons. Stato, Sez. VI 2 giugno 2000, n. 3184 (M) .....</i>	281	Edilizia e urbanistica - Impianto di serra stabilmente ancorata al suolo - Concessione edilizia - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. V 1° marzo 2000, n. 1299, con nota redazionale .....</i>	276
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Decorrenza - Dalla pubblicazione dell'elenco dei beni vincolati all'albo comunale. <i>Cons. giust. amm. Reg. sic. 2 maggio 2000, n. 201 (M) .....</i>	281	<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Comprende tutela zone archeologiche. <i>Cons. giust. amm. Reg. sic. 2 maggio 2000, n. 201 (M) .....</i>	281	Espropriazione p.p.u. - Decreto di esproprio - Effetti - Perdita del possesso del bene espropriato - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 4 dicembre 1999, n. 13558, con nota redazionale .....</i>	262
<b>ANIMALI</b>		<b>IMPOSTE E TASSE</b>	
Animali - Maltrattamenti - Incrudelimento - Condizioni - Caratteristiche. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 luglio 1999, n. 9668, con nota di P. MAZZA .....</i>	269	Imposte e tasse - Imposta di registro - Espropriazione p.p.u. - Cessione volontaria - Proprietario coltivatore diretto - Base imponibile - Determinazione. <i>Cass. Sez. I Civ. 11 febbraio 2000, n. 1513, con nota di A. CIMELLARO .....</i>	260
Animali - Maltrattamenti - Cane lasciato nell'autovettura in periodo estivo - Conseguente morte dell'animale - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 agosto 1999, n. 9905, con nota di P. MAZZA ....</i>	269	<b>POSSESSO</b>	
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		Possesso - Effetti - Usucapione in genere - Accertamento relativo al possesso, alla rilevanza delle prove ed alla determinazione del decorso del tempo utile - Compito del giudice del merito - Incensurabilità in Cassazione. <i>Cass. Sez. II Civ. 30 agosto 2000, n. 11452 (M) .....</i>	279
Bellezze naturali - Zone di interesse ambientale - Reati ambientali - Natura - Reati istantanei con effetti permanenti - Conseguenze. <i>Cass. Sez. V Pen. 16 marzo 2000, n. 3348 (M) .....</i>	280	<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>	
<b>CONSORZI</b>		Prelazione e riscatto - Riscatto - In favore del proprietario del fondo confinante - Comunicazione ex art. 8 legge n. 590 del 1965 - Contenuto - Effetti - Esonero del retraente dalla prova dei requisiti richiesti per l'esercizio di detto diritto - Esclusione - Onere probatorio a carico del medesimo - Persistenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 agosto 2000, n. 10789, con nota redazionale .....</i>	244
Consorti - Consorzi agrari - In genere - Obbligazioni assunte nei confronti di istituti di credito - Diretta responsabilità dei Consorzi agrari - Sussistenza - Fattispecie relativa a Consorzio agrario in liquidazione coatta amministrativa. <i>Cass. Sez. I Civ. 11 agosto 2000, n. 10672, con nota di A. GRASSO .....</i>	246	Prelazione e riscatto - Riscatto - Mancanza di uno dei requisiti di legge - Esercizio del riscatto - Esclusione - Azione ex art. 2932 - Esercizio - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 agosto 2000, n. 10789, con nota redazionale .....</i>	244
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		Prelazione e riscatto - In genere - Spettanza - Sussistenza delle condizioni di legge - Accertamento d'ufficio - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 agosto 2000, n. 10789, con nota redazionale .....</i>	244
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzarsi a			

pag.		pag.
249	Prelazione e riscatto - Prelazione - Comunicazione del proprietario della volontà di alienare il fondo - Forma - Rinuncia al diritto di prelazione - Validità - Condizioni. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 aprile 2000, n. 4858</i> , con nota redazionale .....	280
249	Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio - Forma e modalità. <i>Cass. Sez. III Civ. 14 aprile 2000, n. 4858</i> , con nota redazionale .....	
279	Prelazione e riscatto - Prelazione - Comunicazione al coltivatore diretto o al confinante della proposta di alienazione del fondo a terzi - Modalità - Effettuazione dal proprietario alienante con qualsiasi forma anche verbale - Validità - Condizioni - Prova certa orale o documentale della conoscenza della proposta da parte del coltivatore - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 gennaio 2001, n. 577(M)</i> .....	244
279	Prelazione e riscatto - Comproprietà del fondo confinante con quello posto in vendita - Spettanza del diritto a ciascun comproprietario coltivatore diretto - Esercizio indipendente dagli altri comproprietari. <i>Cass. Sez. III Civ. 17 gennaio 2001, n. 590(M)</i> .....	
<b>PRIVILEGI</b>		
246	Privilegi - Privilegi generali sui mobili - Crediti dei coltivatori diretti - Credito vantato nei confronti del Consorzio agrario per conferimento di prodotti agricoli - Mancata riscossione - Corresponsione dei relativi interessi - <i>Ficta traditio</i> - Non configurabilità - Trasformazione del credito in deposito irregolare - Esclusione - Riconoscimento del privilegio - Sussistenza. <i>Cass. Sez. I Civ. 16 marzo 2000, n. 3031</i> , con nota di A. GRASSO .....	
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		
277	Produzione, commercio e consumo - Vendita prodotti agricoli - Carni macellate - Atto di assenso amministrativo - Costituisce attività vincolata. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. I 23 marzo 2000, n. 317</i> , con nota di M. CARDILLO .....	
277	Produzione, commercio e consumo - Vendita prodotti agricoli - Carni macellate - Atto di assenso amministrativo - Sede del produttore - Vincolo territoriale - Osservanza - Esclusione. <i>T.A.R. Piemonte, Sez. I 23 marzo 2000, n. 317</i> , con nota di M. CARDILLO .....	
280	Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - In genere - Coloranti non autorizzati - Rientrano nella nozione di additivi chimici - Applicabilità dell'art. 5, lett. g) legge n. 283 del 1962. <i>Cass. Sez. III Pen. 4 febbraio 2000, n. 1331(M)</i> .....	
<b>PROFESSIONI</b>		
	Professioni - Geometri - Persona non iscritta all'albo - Compimento di attività meramente istruttoria in pra-	
	tiche di condono edilizio - Configurabilità del reato - Esclusione. <i>Cass. Sez. VI Pen. 7 dicembre 2000, n. 1289(c.c.) (M)</i> .....	280
<b>PROVA CIVILE</b>		
	Prova civile - Poteri (o obblighi) del giudice - Fatti pacifici - Nozione - Configurabilità - Condizioni - Mancata contestazione del fatto dedotto dalla controparte - Sufficienza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 12 agosto 2000, n. 10789</i> , con nota redazionale .....	244
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>		
	Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Trasporto - Disciplina di cui al d.p.r. 915 del 1982 - Nuova disciplina di cui al d.lgs. 22 del 1997 - Nesso di continuità - Autorizzazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 aprile 2000, n. 4398</i> , con nota di F. DE SANTIS .....	266
	Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Autorizzazione provinciale - Trasporto fuori dell'area di autorizzazione - Reato - Integrazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 aprile 2000, n. 4398</i> , con nota di F. DE SANTIS .....	266
	Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Nuova disciplina di cui al d.lgs. 22 del 1997 - Abrogazione delle norme preesistenti - Nesso di continuità. <i>Cass. Sez. III Pen. 10 aprile 2000, n. 4398</i> , con nota di F. DE SANTIS .....	266
	Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Autorizzazione - Trasformazione da società di persone a società di capitali - Nuova autorizzazione - Necessità - Ragione. <i>Cass. Sez. III Pen. 16 dicembre 1999, n. 14251</i> , con nota di S. NICOLUCCI .....	268
<b>MASSIMARIO</b>		
	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	279
	- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	280
	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	281
<b>Parte III - PANORAMI</b>		
<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>		
	- <i>comunitaria</i> .....	282
	- <i>nazionale</i> .....	282
	- <i>regionale</i> .....	283
<b>LIBRI</b>		
	R. GIANI, S. IMBRIACI.: Lineamenti di diritto previdenziale ( <i>C. Gatta</i> ) .....	284

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina
<b>1999</b>		
<i>LUGLIO</i>		
20	Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr. n. 867	271
29	Cass. Sez. III Pen. n. 9668	269
<i>AGOSTO</i>		
4	Cass. Sez. III Pen. n. 9905	269
<i>NOVEMBRE</i>		
5	Trib. Catania, Sez. spec. agr. n. 4050	274
16	Cass. Sez. III Civ. n. 12705	263
<i>DICEMBRE</i>		
4	Cass. Sez. II Civ. n. 13558	262
16	Cass. Sez. III Pen. n. 14251	268
<b>2000</b>		
<i>GENNAIO</i>		
18	Cass. Sez. III Civ. n. 716 (M)	279
<i>FEBBRAIO</i>		
1	Cons. Stato, Sez. V n. 1299	276
4	Cass. Sez. III Pen. n. 1331 (M)	280
11	Cass. Sez. I Civ. n. 1513	260
23	Cass. Sez. III Civ. n. 2046	252
<i>MARZO</i>		
1	Cons. Stato, Sez. V n. 1299	276
16	Cass. Sez. I Civ. n. 3031	246
16	Cass. Sez. V Pen. n. 3348 (M)	280
23	T.A.R. Piemonte, Sez. I n. 317	277

Data	Autorità	pagina
<i>APRILE</i>		
10	Cass. Sez. III Pen. n. 4398	266
14	Cass. Sez. III Civ. n. 4858	249
14	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 3107 (M)	281
<i>MAGGIO</i>		
2	Cons. giust. amm. Reg. Sic. n. 201 (M)	281
4	Cass. Sez. III Pen. n. 1383 (M)	280
<i>GIUGNO</i>		
2	Cons. Stato, Sez. VI n. 3184 (M)	281
<i>AGOSTO</i>		
11	Cass. Sez. I Civ. n. 10672	246
12	Cass. Sez. III Civ. n. 10789	244
30	Cass. Sez. II Civ. n. 11452 (M)	279
<i>SETTEMBRE</i>		
9	Cons. Stato, Sez. V n. 5369 (M)	281
<i>OTTOBRE</i>		
11	Cass. Sez. III Pen. n. 10609 (M)	280
<i>DICEMBRE</i>		
14	Corte di giustizia CE, Sez. V in causa C-99/99	242
17	Cass. Sez. VI Pen. n. 1289 (c.c.) (M)	280
<b>2001</b>		
<i>GENNAIO</i>		
17	Cass. Sez. III Civ. n. 577 (M)	279
11	Cass. Sez. III Civ. n. 590 (M)	279

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

## Concessione di risorse idriche e tutela dell'agricoltura (\*)

di STEFANO MASINI

**1. Dichiarazione di pubblicità di tutte le acque: problemi di costituzionalità, insussistenza di fenomeni espropriativi ed aspettative di una riforma annunciata. - 2. Concessione di derivazione ed esigenze di pianificazione degli usi irrigui. - 3. Titolarità del fondo, diritto di utilizzazione delle acque e vicende della relativa circolazione. - 4. Ragioni di pubblico interesse e rilievo della concessione di derivazione. - 5. Natura della concessione di derivazione. - 6. Riconoscimento a titolo preferenziale delle vecchie utenze e presunzione di compatibilità circa l'uso razionale e conforme agli interessi generali. - 7. Rapporto di utenza irrigua e potere di ingerenza della pubblica Amministrazione. - 8. Preferenza nel procedimento di rilascio della concessione di derivazione. - 9. Provvedimentazione puntuale e metodo di programmazione ai fini del governo delle acque. - 10. Associazione degli utenti e ruolo dei consorzi irrigui. - 11. Canone irriguo. - 12. Aspetti dell'intervento pubblico in materia di risorse idriche tra esigenze imprenditoriali e principi di solidarietà.**

1. - La dichiarazione di principio, generale e programmatica, di pubblicità di tutte le acque che creano, così, un nuovo demanio pubblico, contenuta nella l. 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disposizioni in materia di risorse idriche» è stata riconosciuta conforme alle norme costituzionali in conseguenza della trasformazione della rilevanza pubblica di tali risorse e dell'interesse generale alla loro protezione (1). La considerazione dell'aumento dei fabbisogni derivanti dai nuovi insediamenti abitativi correlati all'introduzione di tecnologie nell'ambito domestico, accompagnato da un incremento degli usi agricoli produttivi insieme ad altri impieghi la cui preminenza è venuta nel tempo ad assumere una diversa rilevanza giustifica, secondo la Corte costituzionale (2), lo spostamento dell'attenzione, da parte del legislatore, in ordine all'acqua configurata come *risorsa* da salvaguardare, ai rischi di inquinamento oltre che a quelli concreti di limitatezza delle disponibilità, degli sprechi e della tutela dell'ambiente.

Dall'affermato principio discende, dunque, che nessun diritto costituito sia sottratto al privato a favore della generalità, maturando qualsivoglia aspettativa di indennità di espropriazione, ma venga semplicemente riconosciuto e dichiarato quello che è inerente alla natura stessa del bene, vale a dire il carattere originario della *demanialità*. Sì che la pubblicità delle acque ha riguardo al regime di utilizzazione di una risorsa, divenuta limitata, mediante l'introduzione di una serie di misure di tutela e di criteri di priorità capaci di assicurarne il risparmio, l'equilibrio ed il rinnovo.

L'aspettativa di una siffatta costruzione affonda le sue radici nel tempo e, nel quadro di una serrata critica al d.lgt. 20

novembre 1916, n. 1664 «Concernente le derivazioni di acque pubbliche», che «ha abolito il nome di proprietà e proprietario in relazione alla nostra materia», si ricorda come il Bonfante (3) ebbe, ad esempio, a rilevare, allora, come «la sete di acque minaccia di estendere a tutti quanti i corsi, anche a quelli ritenuti privati, il concetto della pubblicità e demanialità».

Le successive vicende legislative e gli orientamenti della dottrina sensibile alla emersione dei nuovi interessi si incaricano, quindi, di proporre più adeguate soluzioni, assumendo generale consapevolezza di ciò, che le finalità emergenti nella evoluzione della disciplina di settore «sono quelle di assicurare in mano pubblica strumenti atti a tutelare il bene in quanto risorsa naturale, subordinando a tale garanzia i possibili usi implicanti sottrazioni o pericolo di inquinamenti» (4).

2. - Il più recente quadro normativo individua, così, un preciso ordine di priorità delle esigenze da soddisfare in funzione dell'interesse pubblico generale; mentre resta, ancora, da definire la misura nella quale le acque pubbliche devono essere utilizzate sulla base della consistenza globale delle disponibilità esistenti, regolando e dosando i diversi modi di impiego anche in relazione alla qualità delle risorse esistenti sul territorio.

In ogni caso, la pretesa di ottenere una posizione qualificata e differenziata sul bene in oggetto, da parte del privato, è fondata su un esplicito atto di assentimento dell'autorità amministrativa, che non risulta estraneo e neutrale circa la destinazione che l'acqua possa ricevere, ma interviene puntualmente per assolvere alla funzione di controllo dei vari interessi sottesi ai modi ed alle forme dello sfruttamento.

(\*) Intervento al convegno internazionale «Acqua agricoltura ambiente» organizzato dall'Università degli Studi di Siena - Cattedra di diritto agrario e dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze, Siena, 24-25 novembre 2000.

(1) Si veda GERMANO, *La proprietà delle acque secondo la legge italiana 5 gennaio 1994, n. 36 in materia di risorse idriche*, in *Il dir. dell'agr.*, 1997, 26.

Un'ampia analisi precedente alla riforma è svolta da GIUFFRIDA, *La legislazione italiana sulle acque, con particolare riguardo all'agricoltura* (relazione italiana al XII Congresso e colloquio europeo di diritto agrario, organizzato dal Comité européen de droit rural a Tenerife, 23-26 settembre 1985), in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, 707.

Per una decisa critica alla scelta di politica legislativa disposto con la

legge n. 36 del 1994, sia consentito il rinvio a MASINI, *La «decadenza» della proprietà privata delle acque con particolare riguardo agli usi irrigui*, in questa Riv., 1995, 667.

(2) Cfr. Corte costituzionale (10 luglio) 19 luglio 1996, n. 259, in *Giur. cost.*, 1996, I, 2319 e successivamente la stessa Corte (12 dicembre) 27 dicembre 1996, n. 419, *ivi*, 3743, con riguardo alla pretesa compressione del diritto di proprietà privata sui corpi idrici ricettori dell'acqua drenata dai terreni bonificati per consentirne l'utilizzazione agricola.

(3) COSÌ BONFANTE, *Sulla nuova legge delle acque*, in *Scritti giuridici vari*. IV - Studi generali, Roma, 1925, 220.

(4) Si vedano in questo senso, COLUCCI, RAMPULLA e ROBECCHI MAJNARDI, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1366.

La concessione di derivazione, da strumento sussidiario di amministrazione della parte superflua del corso d'acqua rispetto all'uso comunitario comincia, in vero, ad assumere un nuovo ruolo a partire dal modello di amministrazione instaurato dal r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 «Testo unico delle leggi sulle acque ed impianti elettrici», nel quale serve a decidere il tipo di utenza da preferire una volta valutati i bisogni esistenti, se bene il suo impiego generalizzato finisca, ora, con il rivelarsi «sproporzionato» rispetto alle possibilità naturali (5). Infatti, nel momento in cui il ricorso a tale strumento diventa *esclusivo* ai fini della distribuzione delle disponibilità idriche esistenti tra tutte le utenze anche in vista della tutela del patrimonio idrico, sia da un punto di vista qualitativo che da un punto di vista quantitativo, si presenta il rischio di accentuare non tanto una gara tra singoli aspiranti per perseguire obiettivi economici o produttivi, bensì un vero e proprio *contenzioso* tra i diversi usi rispetto ad opzioni di sviluppo alternative.

Precedente è l'osservazione – che puntualmente conviene richiamare – secondo cui il presupposto di una «disciplina moderna e razionale del settore non è più quello di un'amministrazione incentrata sul bene, bensì quello di una disciplina diretta delle diverse attività produttive che l'uso dell'acqua permette di realizzare, ciascuna delle quali va dunque approvvigionata in misura adeguata ai bisogni, secondo un piano e una valutazione globale che accerti la consistenza delle disponibilità idriche esistenti e che stabilisca la priorità dei bisogni da soddisfare» (6).

In altri termini, solo se preesiste una pianificazione in base alla quale sia assegnato un ordine di priorità ai vari tipi di utilizzazione delle acque, la scelta dell'utente discende, dal punto di vista tecnico, dalla norma indicativa dell'uso prioritario e riduce la discrezionalità dell'autorità procedente in sede di istruttoria al semplice apprezzamento delle esigenze che motivano la domanda di concessione, nella specifica situazione, all'interno di un disegno unitario, nel quale trovano razionale componimento le concorrenti utilizzazioni ed i differenti fabbisogni (7).

Naturalmente tali esigenze possono risultare diverse da quelle di natura produttivistica, che portano alla preferenza del singolo utente in grado di offrire le più ampie possibilità di rendimento nella utilizzazione economica, posto che presentano attuale e più accentuata rilevanza per la collettività i problemi di tutela degli inquinamenti, di risanamento, di riduzione degli sprechi suscettibili di spostare l'approccio sui profili di tutela delle risorse idriche indipendentemente dalla considerazione di immediata utilità.

Il corso dell'esperienza collettiva a fronte del mutamento dei bisogni e della tipologia degli interessi da soddisfare pretende, infatti, una presa di coscienza in ordine all'impat-

to delle varie utilizzazioni per assicurare la stabilità degli ecosistemi e non solo dei livelli di consumo.

Si può argomentare, in particolare, che la prevalenza dell'interesse pubblico ad assicurare una destinazione permanente e, comunque, una adeguata disponibilità delle risorse idriche a favore dell'agricoltura sia da collegare, piuttosto che ad un indirizzo di sostegno della produzione al fine di ottenere un aumento delle rese con un uso intensivo della terra, all'obiettivo di valorizzare il presidio del territorio che, se abbandonato, sarebbe soggetto a degrado e dissesto idrogeologico.

L'indicazione della scala di priorità che si collega alla riforma avviata con la legge n. 36 cit. non basta, per ciò, ad impostare una gestione razionale del patrimonio idrico, quando risulta mancante la conoscenza adeguata della situazione di fatto, la quantificazione degli approvvigionamenti, il coordinamento delle utenze, che sono le condizioni necessarie per subordinare la concessione delle acque alle scelte di localizzazione degli insediamenti o di investimento nei vari settori della produzione secondo le linee direttrici di un piano di sviluppo capace di porre rimedio alla rilevata scarsità, con l'orientamento di comportamenti, la ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate e di fonti alternative.

3. - Nel tornare a considerare, con maggior dettaglio, la dichiarazione di pubblicità delle acque si può osservare come il relativo diritto venga *scorporato* dalla proprietà del suolo, affidando allo strumento concessorio l'assentimento alla utilizzazione, da parte del privato, secondo criteri di *solidarietà*.

Se bene la natura dell'intervento risulti piuttosto «teorica» che «effettiva» (8) appare, non di meno, di portata generale in quanto abbraccia tutte le acque a prescindere dalla loro pur diversa conformazione naturale e senza alcuna considerazione della rilevanza quali beni suscettibili di sfruttamento economico ovvero di godimento come risorse naturali, tornando ad offrire viva attualità ad un'altra considerazione del Bonfante (9), che «nessun argomento più del regime delle acque è adatto a dar risalto a quello che è ... il carattere fondamentale dell'evoluzione della proprietà».

Nell'indagare intorno alla relazione tra acqua e fondo la dottrina più sollecita a percorrere un itinerario di ricerca e di invenzione ha potuto, in effetti, porre in evidenza che, sul piano sostanziale, non costituiscono un unico bene giuridico, assumendo che l'acqua venga in considerazione in relazione alle possibilità di utilizzo del fondo in cui si trova o in cui scorre (10). Quello del privato non è un interesse legato alla titolarità di un diritto dominicale in quanto risulta soddisfatto in relazione all'esercizio dell'attività di coltivazione secondo i bisogni del fondo, sì che il regime delle

(5) Sul punto, cfr. POTOTSCHING, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1969, 1021.

(6) Così POTOTSCHING, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, cit., 1025.

(7) Osserva, d'altra parte, con lucida intuizione, JANNOTTA, voce *Acque pubbliche*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, 6. «La moltiplicazione degli usi prospetta il problema del couso delle stesse fonti o della riduzione di portate già concesse, al fine di soddisfare bisogni concorrenti; ulteriore aspetto del problema, al quale si è fatto cenno, è quello della utilizzabilità plurima della stessa acqua, in modo da permettere il soddisfacimento del medesimo bisogno, che rimane permanente o stabile nel tempo, con la stessa massa d'acqua, la quale a sua volta deve essere depurata o comunque riadattata all'uso. La prevedibilità di usi concorrenti, secondo variabili distinte e suscettibili anche di diversa collocazione nel tempo può giustificare l'introduzione del metodo della programmazione quale determinazione dei criteri di distribuzione delle risorse idriche disponibili, o prevedibilmente tali, tra i vari bisogni individuati tipologicamente».

(8) Sulla evoluzione dell'istituto della concessione di derivazione a partire dalla l. 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F («Legge sui lavori pubblici») per passare all'esame della l. 10 agosto 1884, n. 2644 ed alla riforma degli anni 1916-1919 con l'emanazione del d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1664, fino alla redazione del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici», si veda LUGARESI, *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, Milano, 1995, spec., 245 e seg. e 361 e seg.

(9) Cfr. BONFANTE, *Il regime delle acque dal diritto romano al diritto*

*odierno*, in *Scritti giuridici vari*. IV - Studi generali, cit., 242, il quale osserva che «La lotta fra il regime individualistico e il regime sociale dell'acqua è altamente istruttiva. Più ancora della terra è l'acqua uno specchio fedele delle diverse condizioni dei tempi e dei luoghi».

(10) Si veda COSTANTINO, *Sfruttamento delle acque e tutela giuridica*, Napoli, 1975, 55, il quale osserva che «l'unione presuppone una coesione materiale tale da far perdere alle cose la loro individualità e da fondere l'essenza in una nuova unità, mentre nel nostro caso la circostanza che l'acqua esista, attraverso o limiti il fondo instaura soltanto una relazione ideale tra potenziale utilità (dell'acqua) e potenziale utilizzazione (del fondo). La connessione, in altre parole, più che tra cosa e cosa, tra molecola d'acqua e zolla di terra, si può riscontrare tra l'uso dell'acqua, che esiste o che trascorre, e l'utilizzazione del fondo. Perciò, dal punto di vista giuridico, deve escludersi che la fattispecie in questione rifletta un solo bene, consistente in una cosa composta: al contrario, appare evidente che si tratta di due beni legati da un nesso di natura funzionale tanto intenso da indurre i seguaci della teoria tradizionale a credere che possono costituire oggetto di un unico diritto di proprietà».

In ogni caso, anche nel vigore della precedente disciplina, LETTERA, *Sottosuolo ed acque sotterranee*, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, 376, prendendo le mosse dall'interpretazione dell'art. 840 c.c. nel senso che al proprietario del suolo sono riconosciuti diritti sul sottosuolo in quanto non ledano le risorse idriche, afferma con particolare riguardo a tali acque che «sono poste al di fuori degli interessi del proprietario del suolo, cioè esulano dai suoi poteri dominicali in quanto esse fanno capo ad altra figura soggettiva a rilevanza pubblica, in tal caso il demanio idrico».

risorse idriche comporta, quale naturale conseguenza, la separazione del profilo pertinente alla situazione *eminente* di nuda proprietà rispetto a quello *utile* connesso alla effettiva utilizzazione compatibilmente alle esigenze di razionale distribuzione tra tutti i membri della collettività.

La connotazione giuridica pubblica di tutte le acque è destinata, tuttavia, a produrre ulteriori e più rilevanti conseguenze.

Preme, ad esempio, evidenziare come le vicende della proprietà dei fondi irrigabili diventino del tutto indifferenti rispetto alla titolarità dell'utenza, in quanto si realizza una *dissociazione* tra utilizzazione dell'acqua pubblica a scopo irriguo – facente capo alla posizione del concessionario – e potere di destinazione del fondo appartenente al possessore.

Il quantitativo d'acqua per la cui utilizzazione è previsto l'assentimento di specifica concessione non si configura più come parte *esclusiva* – nell'ipotesi di acqua «esistente nel fondo (art. 909 c.c.) – o parte *comune* nell'ipotesi di acqua che attraversa o costeggia più fondi (art. 910 c.c.) – per soddisfare i bisogni permanenti di irrigazione delle colture (11), ma costituisce una dotazione dell'azienda suscettibile di seguire una sorte diversa nelle vicende della circolazione della cosa principale. Anche a voler considerare che il proprietario dell'acqua, ormai divenuta pubblica, rimanga concessionario nella misura goduta sino all'entrata in vigore della disciplina di riforma, sempre che ne faccia domanda, il riconoscimento *ex lege* della natura demaniale recide il nesso di coordinamento economico tra cosa e cosa e, prescindendo dalla effettività del rapporto di servizio, apre la strada ad una considerazione *separata* di essa non più qualificabile in funzione della durevole finalità di incrementare la produttività del fondo.

Da questo punto di vista, è agevole osservare che solo l'acqua piovana quando serva all'uso irriguo e sia convogliata in invasi e cisterne appartiene, per diritto d'accessione, al proprietario del fondo su cui cade e ha, quindi, natura di acqua privata utilizzabile liberamente.

Diversa è la soluzione contemplata nel vigore del testo unico del 1933 in cui l'uso delle acque non risulta *isolabile* dall'esercizio delle facoltà comprese nella proprietà del fondo rustico.

In proposito, può essere utile richiamare l'istituto della *cessione* della utenza regolato ai sensi dell'art. 20 del r.d. n. 1775 cit.: in base a tale norma, di carattere generale, il rapporto concessorio è di natura personale e si esclude che il titolo possa essere ceduto se non con l'accordo dell'altra parte, occorrendo il nulla-osta dell'autorità amministrativa, quale provvedimento a carattere discrezionale diretto a valutare le ragioni di interesse pubblico.

L'unica eccezione viene prevista con riguardo all'utenza per uso irriguo, di cui sia titolare il proprietario dei terreni da irrigare posto che, in caso di trasferimento del fondo, è disposto il passaggio in capo al nuovo proprietario limitatamente ai fabbisogni del fondo stesso non ostante qualunque patto in contrario (12). La *ratio* della norma appare, in questo senso, orientata ad escludere che l'acqua possa divenire oggetto di speculazione nelle transazioni commerciali a cagione della dissociazione dalla terra alla quale ine-

risca per l'idoneità ad accrescerne la produttività. Tuttavia, una volta venuta meno, con la nuova legge n. 36 cit. la possibilità di estendere, per analogia, alle acque gli effetti del *vincolo pertinenziale* occorre procedere ad una sicura revisione del predetto collegamento con il fondo e, a meno che non intervenga una diversa determinazione tra le parti, in occasione del trasferimento, potrebbe venir meno l'utilità delle derivazioni per i bisogni del fondo.

Una particolare indagine può, quindi, essere rivolta alla previsione dell'art. 31 del r.d. n. 1775 cit., secondo cui alla scadenza dell'uso irriguo può essere negato il *rinnovo* della concessione a chi non abbia la proprietà dei terreni da irrigare, qualora la derivazione sia chiesta in concessione dal proprietario stesso in quanto descrittiva della situazione di *privilegio* instaurata tra il (titolare del) fondo e le acque utilizzate per le esigenze della coltivazione. Nel vigore della nuova disciplina non sembra, invece, che quella relazione di funzionalità economica dell'acqua rispetto al fondo mediante l'avvio del procedimento amministrativo possa essere ripristinata in modo automatico quando, ad esempio, titolare dell'utenza sia un concessionario che, dopo aver ottenuto la disponibilità dell'acqua, intenda continuare l'attività produttiva su un altro fondo suscettibile di irrigazione.

Più in generale, dal fatto che la domanda sia accolta discende la facoltà che il concessionario derivi l'acqua in quanto esista e sia usufruibile, mentre non può pretendere – secondo una regola tramandata dalla tradizione – alcun indennizzo se non trova quella determinata quantità sulla quale aveva prestato affidamento.

Al di là della valutazione della quantità sulla quale il concessionario abbia ottenuto l'assegnazione continua, per altro, ad essere trascurato il profilo della qualità della derivazione, per realizzare prodotti *tipici* e *certificati* con standards elevati di sicurezza.

In ogni caso, l'esaurimento delle risorse o il deficit di qualità delle acque destinate all'esercizio dell'agricoltura rischia di creare una nuova serie di problemi ambientali tra i quali il processo di desertificazione ed il crescente degrado dei bacini idrografici a fronte della richiesta, avanzata da parte della collettività, di salvaguardia delle caratteristiche naturali del territorio che dalle forme di coltivazione deriva la sua particolare fisionomia e la definizione di elementi primari ed essenziali all'habitat di vita dell'uomo (13).

4. - Con l'atto di concessione viene accordato al privato un diritto all'uso delle acque o, meglio, richiamando l'orientamento manifestato nella relazione ministeriale alle disposizioni che costituirono la l. 10 agosto 1884, n. 2644, concernente le derivazioni di acque pubbliche «un favore temporaneamente, e con la condizione sottintesa che da questa concessione d'interesse principalmente privato, non abbiano mai ad essere pregiudicati i pubblici interessi» (14).

Tale atto viene, infatti, collegato all'uso eccezionale del bene e, cioè, a quello che ne importa la sottrazione di una quantità determinata alla sua destinazione generale e, dunque, alla produzione di utilità dirette per la collettività per essere, diversamente, impiegata al fine di soddisfare una utilità particolare di

Ad una scissione tra il diritto di proprietà sul sottosuolo e il diritto di scavare pozzi, nella disciplina del codice civile, fa richiamo, altresì, TRIMARCHI, voce *Pozzo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1995, 833, secondo il quale «Considerando che il diritto di scavare un pozzo di acqua viva può essere attribuito anche a chi non è proprietario del terreno e che, anche il proprietario, eccetto un caso, può esercitare il suo diritto solo dietro autorizzazione amministrativa, sembra potersi affermare che il potere di escavazione non è emanazione del diritto di proprietà sul suolo e, per derivazione di questo, del diritto di proprietà sul sottosuolo, né rappresenta una delle facoltà in cui tale diritto si intrinseca».

(11) Cfr. MILANI, *Appunti introduttivi per uno studio dell'utenza irrigua*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 597.

(12) In argomento, cfr. PETROCCHI, *La legislazione italiana sulle irrigazioni (I)*, in *Riv. dir. agr.*, 1928, I, 518, secondo cui con l'affermazione di

tale principio «si cerca di non dissociare l'acqua dalla terra e di far argine all'andazzo – non si sa quanto legittimo – di alienare le terre e non le acque che le irrigano, per farne oggetto di esosa speculazione».

(13) Ad un riferimento territoriale diverso dal fondo fa riferimento ancora nel vigore del codice del 1865 il BRUGI, *Per il nuovo diritto delle acque*, in *Riv. dir. agr.*, 1922, I, 5, con la proposta di sostituire «al concetto di proprietà delle acque a scopo agricolo il concetto di comunione loro entro un nucleo di partecipanti, che la natura stessa determina», che presuppone il riferimento al «bacino acqueo» il quale «segna nella sua latitudine il nucleo di proprietari a cui la sorgente deve esser comune».

(14) La relazione ministeriale (in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XIII, sessione 1878, doc. n. 115) si legge in GABBIONI, *Le nuove disposizioni sulle derivazioni di acque pubbliche*, Torino, 1917, 14.



un soggetto cui la relativa facoltà sia riconosciuta da parte della pubblica autorità (15). Risalendo alla concezione romagnosiana, si rintraccia lo spunto per la formulazione teorica della qualità giuridica delle acque al fine di stabilire «quali correnti ... si possono oggi considerare di ragione pubblica, e quali di ragione privata», mettendosi in luce come «tutti i regolamenti parlano di concessioni della presa di un'acqua da un fiume pubblico», da parte dello Stato, che in tal modo dispone legittimamente della parte esuberante rispetto all'uso pubblico, di pertinenza del suo demanio idrico, in favore di utenti privati (16).

Ad una iniziale considerazione degli usi comunitari che, in un modello di sviluppo di carattere agricolo-commerciale essenzialmente statico (17), comportava la subordinazione del rilascio della concessione all'osservanza di cautele disposte «nell'interesse ed a tutela del buon regime delle acque, della libera navigazione e delle proprietà laterali» (art. 133 l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F «Legge sui lavori pubblici») segue, per altro, un mutamento di indirizzo portato a compimento nella redazione del testo unico del 1933 e legato alla caratterizzazione dinamica di un modello di sviluppo economico, che individua nell'impulso della produzione la base del criterio di valutazione ed i limiti della discrezionalità fissata all'amministrazione (18).

In sede di rilascio della concessione risulta, ad esempio, che ai sensi dell'art. 14 del d.r. 14 agosto 1920, n. 1285, «Regolamento per le derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche», la relazione di istruttoria deve fornire particolari informazioni «sulla importanza dello scopo a cui la derivazione e la sua utilizzazione sono destinate» [lett. c) n. 5] non che sulla «razionale utilizzazione dei corsi d'acqua e del bacino idrografico e sulla compatibilità della concessione col buon regime idraulico e sulle garanzie richieste a tutela del detto regime» [lett. c) n. 1], sulle «cautele per impedire l'inquinamento delle acque» [lett. c) n. 3], sulle «garanzie da richiedersi nell'interesse del regime idraulico, della navigazione e fluitazione, dell'agricoltura, dell'industria, della piscicoltura, nonché della sicurezza e dell'igiene pubblica» [lett. c) n. 6]. Ancora, la relazione di istruttoria deve fornire particolari informazioni «sopra le opposizioni presentate e sopra tutte le particolarità locali di qualche rilievo per la concessione domandata» [lett. c) n. 4] non che «su tutti gli altri elementi di giudizio (...) circa la convenienza di accordare la concessione richiesta».

In questo modo, sulla base della iniziativa del privato al cui soddisfacimento le acque sono destinate, l'esercizio dell'utenza viene a configurarsi come «una piccola componente della realizzazione di un più vasto interesse pubblico» (19) secondo la specificazione di usi che sono, in seguito, *tipizzati*: per forza motrice, per acque potabili, per irrigazione, per bonificazione per colmata.

In seguito, la previsione dell'art. 12, comma 1, del r.d. n. 1775 cit., in adesione alla situazione economica, sociale ed ambientale del tempo, interviene a confermare che ogni progetto di derivazione deve far «conseguire la più razionale utilizzazione del corso d'acqua». La verifica della sussistenza delle ragioni di pubblico interesse continua, dunque, a risultare subordinata all'intrapresa possibilità che il privato faccia uso dell'acqua, piuttosto che ad una programma-

zione globale; mentre il potere autoritativo di controllo, cui la regolamentazione del bene viene funzionalizzata, si riferisce alla disciplina di funzioni del singolo uso ammesso.

Sul piano storico, può essere utile richiamare la relazione ministeriale al disegno di legge per le derivazioni di acque pubbliche presentato alla Camera dei deputati il 3 novembre 1878 e destinato ad essere successivamente approvato con la legge n. 2644 cit. (20), dove si sottolinea l'importanza della modifica relativa alla *decadenza* della concessione – introdotta rispetto alla previgente disciplina in materia di opere pubbliche – in cui incorre il concessionario quando non abbia derivato l'acqua, in quanto «la ragione che muove l'amministrazione a concedere l'uso delle acque pubbliche ad un privato sta appunto in ciò che l'uso di queste acque abbia a tornare a vantaggio del paese con l'accrescere la produzione agricola (...) col giovare in qualsiasi modo al benessere materiale delle popolazioni. Ma se un concessionario tralascia di far uso delle acque che gli sono state concesse, viene a mancare il fine per il quale gli era stata fatta la concessione, e quindi a ragione deve egli essere privato di un diritto, di cui non vuole o non sa far uso, onde l'Amministrazione rimanga libera di accordare quelle acque ad altri, che sappiano valersene per vantaggio proprio e del paese».

In ogni caso, devono essere specificate nel disciplinare le condizioni che determinano l'attività del concessionario di derivazione dell'acqua vale a dire, richiamando l'art. 40 del r.d. n. 1775 cit.: la quantità, il modo, la condizione della raccolta, regolazione, estrazione, derivazione, condotta, uso, restituzione, scolo dell'acqua oltre le garanzie richieste nell'interesse dell'agricoltura e dell'igiene pubblica non che la determinazione del canone. Ma se questi sono gli elementi principali di giudizio in base ai quali si valuta la convenienza specifica di ogni singola domanda di concessione rispetto alla concorrenza di altre eventuali destinazioni di uso, ne discende come sia agevole porre in rilievo la cennata mancanza di un orientamento diretto ad estendere la giustificazione del soddisfacimento di interessi generali all'ambito territoriale in cui si richiede l'esercizio della stessa utenza, quale condizione essenziale per il perseguimento di un equilibrio tra crescita economica e mantenimento di livelli adeguati di protezione ambientale.

L'aspetto più problematico della disciplina concernente l'utilizzazione delle acque rimane la determinazione corrispondente alla molteplicità dei tipi d'uso ove non sia supportata dalla conoscenza del quadro completo della situazione effettuale come è dato, tutt'ora, individuare in base a scelte occasionali determinate ai fini della ponderazione e composizione di interessi tendenzialmente contrapposti. Ciò che ha portato a dire, con realistica determinazione, che «il sistema delle concessioni risponde alle regole dell'economia di mercato: il condizionamento che deriva dal principio della domanda comporta come conseguenza "spontanea" che la scelta del migliore dei richiedenti soddisfi già gli interessi pubblici, sebbene in concreto possa esprimere il minore dei mali possibili, piuttosto che il migliore strumento per la loro realizzazione» (21).

**5.** - L'utilizzazione esclusiva di acqua viene, dunque, riconosciuta al soggetto che ne abbia un *titolo* regolarmente rilascia-

(15) Sottolinea CERULLI IRELLI, voce *Acque pubbliche*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988, 17, che non c'è dubbio che nelle concessioni di acque pubbliche «si viene a produrre, in via di principio, un sacrificio della fruizione collettiva dell'acqua pubblica concessa in utilizzazione esclusiva. Il sacrificio può toccare ogni singolo utente, nell'ambito del suo esercizio degli usi generali e comuni dell'acqua stessa, come ogni comunità che per la sua dislocazione territoriale o per i suoi bisogni di natura sostanziale ha interesse a che l'acqua venga conservata nella sua piena disponibilità di risorsa collettiva».

(16) Cfr. ROMAGNOSI, *Della condotta delle acque secondo le vecchie, intermedie e vigenti legislazioni dei diversi Paesi d'Italia, colle pratiche rispettive loro nella dispensa di dette acque* (prima edizione, Milano, 1823-25), in DE GIORGI, *Opere di Gian Domenico Romagnosi*, vol. V, 1-

2, Milano, 1842-43, citato da ASTUTI, *Romagnosi e la ragione civile delle acque*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. IV, Milano, 1963, 32.

(17) Sul punto, si vedano COLUCCI, RAMPULLA e ROBECCHI MAJNARDI, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, cit., 1299.

(18) In argomento, cfr. LUGARESI, *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, cit., 247.

(19) Così MILANI, *Il rapporto di utenza irrigua*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, I, 55.

(20) La relazione (in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XIII, sessione 1878, doc. n. 115) è citata in GABBIOLI, *Le nuove disposizioni sulle derivazioni di acque pubbliche*, cit., 10.

(21) Così COSTANTINO, *Sfruttamento delle acque e tutela giuridica*, cit., 384.

to ai sensi di legge e articolato in un rapporto di *subordinazione* verso la pubblica Amministrazione in quanto modificabile e revocabile con atti imperativi per ragioni di interesse generale.

Occorre, in vero, che intervenga una convenzione attuativa tra la pubblica Amministrazione ed il privato, posto che dal provvedimento autoritativo non può farsi discendere la disciplina conclusiva del rapporto conseguente all'utilizzazione del bene. Al fine della concessione costitutiva del diritto di derivare acque pubbliche vengono, in specie, stabiliti nel *disciplinare* oltre che i diritti anche gli obblighi al cui adempimento è tenuto il privato in relazione al conveniente esercizio della utenza, tra cui quello del pagamento di un canone annuo in proporzione all'utilità ricevuta.

In relazione al valore che si attribuisce alle volontà dei soggetti del rapporto in esame e al collegamento che tra essi si stabilisce viene solitamente richiamata la figura della *concessione-contratto*, se bene la presenza di un elemento contrattualistico successivo all'atto deliberativo dell'autorità amministrativa, per la regolazione di aspetti organizzativi del rapporto di utenza, assuma una funzione strumentale e non possa concorrere in posizione di parità giuridica all'instaurazione di esso, in quanto ha pregio il rilievo secondo cui «l'atto di concessione è *tutto e soltanto* nell'atto amministrativo, che lo contiene, sicché ciò, che nei contratti è perfezionamento e compimento della dichiarazione di volontà, nelle concessioni è atto *unico* di dichiarazione; e la concessione non solo è perfetta, ma *comincia ad esistere* quando si perfeziona l'atto che la contiene» (22).

La stessa vicenda del trasferimento nell'orbita demaniale di tutte quelle acque che, anteriormente alla legge n. 36 cit., fosse da considerarsi private, nutre di nuova linfa la classica immagine della creazione di un diritto *nuovo* in capo al concessionario, in quanto ne è presupposto necessario la sopravvenuta riserva, a cui segue la determinazione unilaterale della pubblica Amministrazione diretta all'accertamento della rispondenza all'interesse pubblico della derivazione in dipendenza dell'istanza del privato (23). Mentre sulla natura giuridica della concessione pesa, altresì, la previsione di penetranti poteri di ingerenza nei confronti del privato in relazione alle modalità di svolgimento del rapporto temporaneo e precario di utenza, che si esprimono anche nella *revoca* quando non corrisponda più all'interesse pubblico o ne ostacoli la realizzazione.

(22) Così RANELETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, Torino, 1894, 82, il quale in termini riassuntivi dichiara (99): «L'atto del privato è un *atto unilaterale di diritto privato*, l'atto dell'ente, che fa la concessione, è un atto amministrativo propriamente detto, quindi speciale, proprio, d'impero, unilaterale. E questi due atti sono fra loro intimamente uniti e compenetrati: la concessione è la *causa obligationis* del privato: l'obbligazione del privato però non può costituire la *causa* della concessione, perché, questa, come atto d'impero, trova la sua causa negli scopi d'interesse generale, che l'ente concedente deve raggiungere; ma quella obbligazione serve come *mezzo necessario*, talora per raggiungere lo scopo principale della concessione, e sempre per raggiungere quelli secondari e concomitanti; e quindi l'assunzione di questi obblighi avrà sulla concessione, per la produzione degli effetti, la stessa importanza, che lo scopo, di cui è il mezzo del conseguimento, ha nella determinazione della volontà dell'autorità pubblica concedente».

Sulla costruzione della concessione quale fattispecie complessa nella quale si riscontrano un atto deliberativo della pubblica Amministrazione e una convenzione attuativa, cfr. SILVESTRI, voce *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, 374.

Per una critica alla figura della «concessione-contratto» intesa come provvedimento amministrativo di concessione integrato da un contratto civilistico accessivo, cfr. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981, 305 il quale conclusivamente rileva (360) che: «Si è in presenza di contratti caratterizzati da varianti notevoli rispetto al modello civilistico classico; ma non si tratta di figure ascrivibili ad una categoria autonoma nettamente contrapposta al diritto contrattuale comune, anche se interna alla nozione generale di contratto, come è nell'ordinamento francese per i *contrats administratifs*, impenetrabili da norme privatistiche, in via di principio, e soggetti ad una conoscenza piena del giudice amministrativo».

Osserva, inoltre, VITTA, voce *Concessioni (Diritto amministrativo)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. III, Torino, 1959, 926, che «La teoria contrattualista, se pure può giungere in qualche modo a spiegare la nascita del rapporto fra la pubblica Amministrazione ed il singolo, ad ogni modo male si adatta a ben compren-

6. - D'altra parte, anche la nuova disciplina introdotta dalla legge n. 36 cit. sembra poter privilegiare coloro che siano in un particolare rapporto *de facto* con l'acqua occorrente per i bisogni del fondo. L'affermazione della pubblicità della *categoria* ripropone, infatti, il rispetto dello *status quo ante*, poiché oltre a coloro che ne ottengono *ex novo* regolare concessione, possono derivare ed utilizzare acqua pubblica, mediante una tutela rafforzata delle posizioni di fatto precostituite, coloro i quali ne siano già titolari, limitatamente al quantitativo effettivamente utilizzato, purché ne venga fatta richiesta entro un termine stabilito (24).

Sembra, così, discendere l'obbligo, per l'autorità amministrativa, al di fuori dell'accertamento dei presupposti di interesse collettivo, di mantenere in vita la situazione preesistente, senza procedere ad alcuna verifica circa l'attuale convenienza economico-sociale dell'utilizzazione rispetto ad eventuali criteri di programmazione globale delle risorse idriche.

Non si può sottacere, così, che il riconoscimento a titolo *preferenziale* della concessione – disposto per compensare il *colpo di mano* della demanialità generalizzata (25) – implicando l'assenza di una specifica valutazione sulla coerenza della singola utenza rispetto al soddisfacimento di esigenze collettive, si traduca in uno strumento idoneo ad evitare l'immediata estinzione delle derivazioni anteriori alla riforma disancorato dall'obiettivo principale della legge di affermare un metodo di programmazione del patrimonio idrico.

Chi abbia derivato, in modo continuativo, un'acqua non iscritta negli elenchi di cui al r.d. n. 1775 cit. conserva, dunque, un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere la concessione del diritto, mentre la pubblica Amministrazione deve limitarsi ad accertare semplicemente l'esistenza del godimento, esclusa qualsiasi facoltà discrezionale di non riconoscere la posizione dell'avente titolo, godendo di una situazione di *favore* affatto diversa da quella del richiedente una nuova utenza, che vanta un mero interesse legittimo a vedere esaminata la propria richiesta, posto che l'amministrazione resta libera, caso per caso, di non assumere la concessione in ragione dell'apprezzamento della prevalenza di ragioni di pubblico interesse.

deme la vita successiva. Essa infatti è tratta a considerare che la prestazione della pubblica Amministrazione abbia per causa, come nei contratti bilaterali, la controprestazione del singolo, e viceversa: ora questa concessione attinente alla causa del negozio può falsare la vera natura giuridica di esso. Non è qui da trattare il problema della causa negli atti amministrativi: accennerò solo che per *ius receptum* la causa dell'atto amministrativo è l'utilità pubblica, onde esso deve venir meno ed esser revocato quando tale causa venga a mancare: il pubblico interesse domina in questa materia così nella nascita, come nella vita del rapporto. La teoria contrattualistica invece porta ad obliterare il vero concetto di causa nel pubblico negozio, a dare al suo contenuto fissità fin quando la controprestazione del privato sia e possa essere adempiuta, mentre l'interesse pubblico richiede proprio la massima libertà nell'assetto del servizio collettivo».

(23) Così RANELETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, cit., 38.

(24) Si veda *amplius* GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2000, 276.

(25) Può essere di qualche utilità tornare a valutare il pensiero maturato in ordine alla legge del 1884 dal BONFANTE, *Sulla nuova legge sulle acque*, in *Scritti giuridici vari*. IV – Studi generali, cit., 233, secondo cui «Si può domandare sul serio se questa espropriazione delle acque non sia un'avvisaglia dell'espropriazione delle terre; ad ogni modo sarebbe forse più desiderabile che l'una e l'altra venissero insieme. Il valore dei fondi nelle regioni più irrigue, come il Piemonte e la Lombardia, è dato in larga misura e spesso nella maggior parte dal diritto d'uso delle acque. I lavori compiuti per estendere l'irrigazione rappresentarono spesso essi soli una spesa superiore al prezzo di acquisto della terra. Ad ogni modo il diritto all'acqua è compenetrato col diritto alla terra, il fondo irriguo è soggetto all'imposta come tale, ha il suo prezzo sul mercato come tale e l'esser munito del diritto alle acque significa che esso è stato pagato due, tre, quattro volte il prezzo di una corrispondente estensione di terreno privo di quel diritto».

Una generale espropriazione delle acque, sia pur ritardata nel termine, si riverbera immediatamente sul prezzo di mercato attuale, significa una generale svalutazione fondiaria, vale a dire è una larvata espropriazione delle terre».

Potrebbe, sul punto, riproporsi l'interrogativo sollevato in ordine all'assenza di una giustificazione ragionevole, dal punto di vista *sociale*, concernente la disciplina dei modi di acquisto dei diritti di uso delle acque in base al riconoscimento di situazioni di fatto secondo la prassi amministrativa instaurata a partire dalla legge del 1884 e, cioè, se il «titolo di legittimazione in senso formale è stato ed è considerato in funzione della realizzazione delle esigenze, interessi e bisogni concretamente collegati alla risorsa idrica che si considera, oppure in funzione della realizzazione di interessi economici del titolare, giustificati in nome di astratti ideali pubblici» (26).

In vero, ciò che appare contraddittorio risulta la *presunzione* introdotta dal legislatore circa la corrispondenza della funzione svolta dall'uso praticato dal titolare con quella che *ex novo* dovrebbe essere valutata dalla competente amministrazione in relazione all'impiego delle acque dichiarate pubbliche posto che, se appare possibile che nella situazione preesistente siano soddisfatte esigenze di produttività adeguate al singolo fondo, per effetto della avvenuta trasformazione, si apre un giudizio di compatibilità circa l'uso razionale e conforme agli interessi generali.

Analoga riflessione critica potrebbe svolgersi con riguardo alla concessione di acque pubbliche in via di *sanatoria*, che riguarda le derivazioni e utilizzazioni abusivamente in atto, consolidando la posizione degli utenti portatori di interessi di mero fatto.

Qualche *aggiustamento* rimesso al potere dell'autorità amministrativa è, invece, rinvenibile nella possibilità di limitare la derivazione in rapporto al quantitativo che l'utente abbia effettivamente utilizzato in passato, intendendo come tale, la misura sufficiente per una buona e razionale coltivazione, sì che possa procedersi ai necessari accertamenti e compiere una valutazione in confronto ai bisogni attuali del fondo, escludendo il maggior volume di cui il richiedente abbia in precedenza fruito nel caso in cui risulti che non corrisponda più ad una conveniente destinazione.

7. - Se la concessione di acque pubbliche può, dunque, essere costruita come un procedimento *vincolato* quando l'unico dato che rilevi sia quello di ordine temporale del precedente sfruttamento, avendo ingresso il carattere *discrezionale* dell'attività amministrativa di controllo degli interessi pubblici solo in sede di richiesta di nuove utenze, occorre tornare a sottolineare come l'esercizio del rapporto irriguo sia, comunque, contrassegnato da una posizione di accentuata ingerenza della pubblica Amministrazione. Quello di derivare e utilizzare acqua pubblica forma, appunto, oggetto di un diritto *affievolito*, nel senso che con l'assentimento della concessione la posizione del titolare viene tutelata in modo diretto ed incondizionato rispetto ai terzi, mentre incontra una serie di limitazioni, dipendenti da pubblico interesse, verso l'amministrazione che conserva poteri modificativi ed estintivi.

In particolare, poiché ogni concessione si intende consentita entro i limiti di disponibilità dell'acqua, ricorrendo «speciali motivi di pubblico interesse» o verificandosi «eccezionali deficienze dell'acqua disponibile» secondo quanto stabilisce l'art. 13, comma 4, del r.d. n. 1775 cit., alla pubblica Amministrazione è riservato il potere di disporre *temporaneamente limitazioni* all'uso della derivazione, in modo da conciliare le legittime esigenze delle diverse utenze.

L'utenza può subire modificazione anche in conseguenza della così detta *sottenzione*, nel caso in cui una domanda per una importante utilizzazione risulti incompatibile con diritti legittimamente costituiti, facendosi ugualmente luogo al rilascio della nuova concessione salvo l'obbligo del titolare di indennizzare l'antico utente attraverso la fornitura di una quantità d'acqua o di energia elettrica corrispondente a quella effettivamente utilizzata.

Va segnalato, inoltre, come il rapporto di utenza sia *a termine*, sì che delicati problemi possono insorgere alla scadenza per il fatto che, se il riesame della situazione esistente lascia presumere il più delle volte la persistenza dei fini della derivazione e la conformità alle ragioni di pubblico interesse, potrebbe non di meno essere escluso il rinnovo della concessione in diverse circostanze.

Il r.d. n. 1775 cit. all'art. 28 introduce, in effetti, la previsione di normale *rinnovo* delle derivazioni d'acqua ad uso irriguo con quelle modificazioni, che, per le variate condizioni dei luoghi e dei corsi d'acqua, si rendano necessarie a seguito della verifica circa l'effettivo fabbisogno idrico in funzione delle modifiche della estensione della superficie da irrigare, della tipologia delle colture praticate anche a rotazione, dei relativi consumi medi e dei metodi di irrigazione adottati. La giurisprudenza ha, comunque, chiarito che l'utente non ha diritto alla rinnovazione ma un mero interesse legittimo tutelabile innanzi al giudice speciale e l'autorità amministrativa ai fini dell'esame della domanda, conserva il potere di valutare discrezionalmente l'incidenza del pubblico interesse, accertando se l'eventuale accoglimento non sia di ostacolo a preminenti esigenze di ordine generale (27).

L'utilizzo di acque pubbliche, da parte del proprietario del fondo, risulta, dall'altra parte, soggetto all'azione autoritativa della pubblica Amministrazione quando faccia valere la sua sovranità, pronunciando la *decadenza* dell'utenza per una serie di ragioni che comportano l'inadempimento di prescrizioni e comportamenti stabiliti direttamente dalla legge o imposti con il disciplinare di concessione sempre in relazione all'interesse pubblico perseguito dal buon regime delle acque. In proposito, si può tutt'ora far riferimento alla previsione dell'art. 55 del r.d. n. 1775 cit., che contempla una serie di fattispecie, che vanno: dal non uso delle acque durante un triennio consecutivo, al cattivo uso in relazione ai fini della concessa utilizzazione; all'inadempimento delle condizioni essenziali della derivazione; all'abitudine negligenza ed inosservanza delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore; al decorso dei termini entro i quali il concessionario deve derivare e utilizzare l'acqua concessa, fino a ricomprendere la cessione dell'utenza fatta senza il nulla osta del Ministero dei lavori pubblici (28).

Il rapporto di utenza può estinguersi, ancora, per effetto della *revoca* del diritto di derivare acqua pubblica quando venga a porsi in contrasto con ragioni di interesse pubblico.

In particolare, sulla base di puntuali chiarimenti formulati in dottrina, si può osservare che, «mentre la decadenza è in relazione ad un comportamento dell'utente contrario alla utilizzazione dell'acqua pubblica ed è l'effetto di un imperativo precetto di legge, che stabilisce tassativamente le cause che danno luogo ad essa, onde l'amministrazione è chiamata soltanto a riconoscere se, nel caso concreto, una di esse si sia verificata, la revoca ha fondamento in qualunque ragione di pubblico interesse, che possa indurre l'amministrazione a sciogliere il rapporto prima della sua scadenza» (29).

(26) Così COSTANTINO, *Sfruttamento delle acque e tutela giuridica*, cit., 257.

(27) Cfr. Cass. 16 dicembre 1974, n. 4285, in *Giur. it.*, 1976, I, I, 1996.

(28) Sul punto, si veda PETROCCHI, *Sull'utilizzazione delle acque*, in *Riv. amm.*, 1973, 80.

Osserva, in ogni caso, JANNOTTA, voce *Acque pubbliche*, cit., 68, «La concessione può essere estinta sul presupposto della esigenza di evitare il

pericolo, alla stabilità ambientale, alla integrità delle risorse idriche, derivante dall'ulteriore uso dell'acqua oggetto di concessione. Ancorché questo modo di estinzione non sia testualmente previsto, esso risulta coerente rispetto all'ordinamento, che è preordinato, non solo al soddisfacimento di esigenze ma anche alla salvaguardia ambientale, idrica, idrologica, ecc.»

(29) Così PERNIGOTTI, voce *Acque pubbliche*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, 1958, 429.

8. - Anche il sistema di scelta tra domande di concessione ammesse in istruttoria sconta la mancanza di un quadro di riferimento di carattere generale. È vero che, di fronte alla preoccupazione di lasciare eccessivo spazio agli *accaparramenti*, al criterio troppo semplicistico della preferenza assoluta riconosciuta in ragione della priorità di presentazione anche se la domanda non fosse corredata da sufficiente garanzia per l'esecuzione dei lavori, si sostituisce in ragione della crescente importanza assunta dalle utilizzazioni idrauliche, a partire dall'adozione del d.lgt. n. 1664 del 1916, il principio che «l'acqua pubblica deve essere utilizzata nel maggiore e miglior modo possibile e col maggior pubblico interesse, e quindi non la priorità, ma l'interesse pubblico e la più vasta, razionale e pronta utilizzazione devono essere criteri di preferenza» (30); ma la funzione dello strumento concessorio resta sempre quella di determinare la più razionale e conveniente utilizzazione delle acque tra quelle proposte dai privati e, cioè, dal *mercato* (31).

Infatti, per conoscere tra più domande concorrenti quella che miri alla migliore utilizzazione delle acque bisogna inquadrare il progetto di derivazione nel piano regolatore dell'intero bacino, per controllare l'estensione, la potenzialità, gli effetti della progettata derivazione.

9. - Il modello amministrativo tradizionale sembra, in realtà, inadeguato agli obiettivi che il legislatore si propone di raggiungere, dato che le regole della disciplina concessoria consentono di valutare, volta per volta, le concrete e specifiche modalità di sfruttamento rispetto al pubblico interesse senza poter coordinare esigenze e bisogni coinvolti dai tipi di uso effettivamente esercitati, riducendo gli sprechi e limitando i fenomeni di degrado delle risorse.

Constatata la inidoneità del singolo atto amministrativo ad impostare una corretta politica della economia delle risorse idriche al di là della singola fattispecie occorre volgere l'attenzione alla scelta di altri strumenti in grado di realizzare una più adeguata programmazione dell'uso di esse secondo la relativa consistenza in vista della sistematica regolazione di tutti i bisogni e delle priorità con cui vanno soddisfatti in un dato ambito territoriale ed in uno spazio temporale sufficiente.

Val la pena di sottolineare come la domanda per il rilascio di nuove concessioni riflettente le grandi derivazioni risulta informata al principio di assicurare la maggiore e migliore utilizzazione delle acque pubbliche, in base ad «un preordinato piano regolatore» (32) nella risalente disciplina attuativa del d.lgt. n. 1664 cit., in quanto viene stabilito che debba essere accompagnata da una relazione particolareggiata «con speciale riguardo alla razionale utilizzazione del corso d'acqua e del bacino idrografico»; mentre l'ufficio del Genio civile, prima di trasmettere la stessa domanda all'amministrazione centrale è tenuto a dare particolari spiegazioni «sulla razionale utilizzazione del corso d'acqua e del bacino idrografico e sulla compatibilità della concessione col

buon regime idraulico e sulle garanzie da richiedersi a tutela del detto regime» (art. 18 d.lgt. 24 gennaio 1917, n. 85, che approva il regolamento tecnico-amministrativo per l'esecuzione del d.lgt. 20 novembre 1916, n. 1664 e il regolamento di procedura dinanzi al Tribunale delle acque pubbliche).

Si che, la più avvertita dottrina poteva osservare – già agli inizi del secolo – come «per il miglior uso delle acque è necessario stabilire un piano regolatore, il quale per lo meno deve estendersi ad un intero bacino imbrifero, affinché niuno, sia esso un privato od un ente pubblico, possa con la sua azione egoistica e disarmonica turbare il pieno raggiungimento del fine, cui mira l'associazione degli usi e degli utenti» (33).

Del resto, ove si abbia riguardo agli strumenti da apprestare per poter correggere la distribuzione delle disponibilità idriche all'interno di un quadro generale di tipo pianificatorio e coordinare le utenze non occorre, forse, avventurarsi nella produzione legislativa se non dopo aver disposto l'attuazione di quelle disposizioni destinate a superare la scelta dell'utilizzazione più adeguata dell'acqua in relazione al caso concreto, partendo dall'interesse del privato anzi che dalla conoscenza della situazione generale, sia sotto il profilo quantitativo che sotto il profilo qualitativo. Ad esempio, l'art. 5 del r.d. n. 1775 cit. – ma ancora precedente è l'analoga previsione dell'art. 5 del d.lgt. n. 1664 del 1916 – disciplina la compilazione di uno strumento essenziale di inventariazione, quale il *catasto delle utenze*, formato su base provinciale, sulla base delle dichiarazioni dei titolari del diritto di derivazione al fine di accertare gli elementi idonei all'esercizio di poteri di controllo in ordine ai tipi di uso consentiti, alla quantità d'acqua impiegata, alla qualità che l'acqua deve avere quando sia restituita. La mancanza di un catasto delle utenze – ancora a distanza di quasi un secolo – impedisce di conoscere la situazione reale sulla base di cui sia consentito formulare gli obiettivi da perseguire e gli interventi da attuare in un settore, quello idrico, che assume una importanza crescente per la collettività.

Val la pena osservare, per altro, che non occorre che il ricorso allo strumento concessorio debba essere escluso, una volta che ne sia possibile l'inserimento nel più ampio contesto della pianificazione degli usi del territorio e della gestione delle risorse naturali al fine di valutare e contemperare la serie completa degli interessi incidenti sulle acque (34).

In considerazione della scarsità di acqua e dell'accresciuta varietà di bisogni sociali si realizzano situazioni di concorrenza difficilmente compatibili a livello di una scelta rimessa al provvedimento puntuale, sì che la destinazione a scopo irriguo – per quanto in particolare interessa segnalare – può incontrare difficoltà di attuazione e originare una serie di problemi *socialmente* rilevanti per le implicazioni sull'ambiente, non tanto rispetto alle esigenze del singolo utilizzatore quanto a riguardo della rilevanza di vincoli che ne riducano la disponibilità a favore dell'agricoltura, creando una *marginalizzazione* delle stesse attività di coltivazione, pur se in grado di lasciare intatte le

(30) In questi termini si legga la relazione ministeriale al d.lgt. n. 1664 del 1916 (in *Atti parlamentari*, Senato del Regno, Legislatura XXIV, 1 sess. 1913-16 doc. n. 316) riportata in GABBIOLI, *Le nuove disposizioni sulle derivazioni di acque pubbliche*, cit., 47.

Per quanto interessa sottolineare osserva, poi, MILANI, *Il rapporto di utenza irrigua*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, I, 36, che «nell'utenza, irrigua non viene in considerazione ... soltanto l'esercizio ...», cioè il far passare l'acqua attraverso i canali finché giunga a destinazione del fondo, poiché la P.A. ha anche un grande interesse, che giustifica appunto il diritto, affinché l'acqua venga impiegata nel modo più proficuo ed efficace sul fondo stesso. Perciò nel disciplinare si dovranno stabilire i vari tipi di uso dell'acqua in relazione ai vari tipi di coltivazione che si ritengono più adatti all'economia del fondo in questione.

(31) Si veda, *amplius*, POTOTSCHING, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, cit., 384, il quale precisa (1022) «tutto il sistema delle concessioni si regge sul presupposto tipico e irrinunciabile di una economia di mercato e cioè, in ultima analisi, sull'interesse concorrente di una pluralità di aspiranti, nell'ambito dei quali l'autorità amministrativa

va non avrebbe difficoltà a scegliere, di volta in volta, la domanda più conveniente anche per l'interesse pubblico. Ora è qui che si palesa il limite maggiore di tale sistema, perché esso non consente affatto di destinare le acque ai diversi fini cui esse possono essere impiegate, sulla base di una rilevazione obiettiva e globale dei bisogni esistenti, ma solo nell'ambito ed entro i limiti di convenienza indicati dagli aspiranti nelle rispettive domande di concessione. Col che si viene a dire che l'impiego in concreto dello strumento principale con il quale è condotta l'amministrazione delle acque (la concessione) è largamente condizionato, se non addirittura stabilito, dagli interessi dei concessionari».

(32) Sul punto, si veda GABBIOLI, *Le nuove disposizioni sulle derivazioni di acque pubbliche*, cit., 109.

(33) Così VALENTE, *Le ragioni economiche di un nuovo regime delle acque*. Discorso tenuto nella riunione della Società italiana per il progresso delle scienze (Roma, marzo 1916) e riportato da GABBIOLI, *Profili dominicali, di tutela e di gestione*, cit., 133.

(34) In questo senso, cfr. LUGARESI, *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, cit., 251.

potenzialità del territorio idrico, conciliando le ragioni ambientali con quelle della competitività del sistema produttivo.

In sostanza, a causa del ricorso al metodo di provvidimentazione puntuale non è dato né pure prevedere la garanzia dell'effettivo esercizio dell'agricoltura in un determinato ambito di bacino attraverso la riserva di una determinata quantità, applicando quel principio gerarchico contenuto nella disciplina di riforma che, «nei periodi di siccità o, comunque, di scarsità delle risorse idriche, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo».

**10.** - In vista dell'obiettivo di un superamento del frazionamento gestionale delle utenze sembra utile porre le basi della disciplina delle risorse idriche attraverso una considerazione unitaria delle possibili utilizzazioni, individuando soluzioni organizzative più adatte a tale scelta, come quella dell'associazione degli utenti. Si può, sul punto, tornare a considerare la speciale disciplina dei *Consorti per l'utilizzazione delle acque pubbliche* contenuta negli artt. 58 e seg. del Capo II del Titolo I del r.d. 1775 cit. (35). Risulta, infatti, stabilito che tutte le derivazioni ad uso agricolo, che abbiano in comune la presa dal corso di acqua pubblica, anche se utilizzate da concessionari diversi, costituiscono un'utenza unica complessiva e sono rappresentate secondo le norme regolanti il consorzio, ove sia costituito, o la comunione degli utenti (36).

L'istituto consortile, quale strumento idoneo a garantire una efficace e coordinata gestione in comune delle risorse idriche, vanta una lunga tradizione nella esperienza delle bonifiche e continua a presentare, nell'evolversi della realtà economico-sociale dell'agricoltura, una sua permanente validità, offrendo una risposta positiva ai problemi che il singolo utente non potrebbe risolvere, talvolta per l'imponenza dei mezzi finanziari richiesti per le opere di derivazione ovvero per la frammentazione delle unità produttive e, più in generale, in relazione all'attuale limite all'autonomia privata di utilizzazione di un bene demaniale quale deve considerarsi l'acqua.

A ciò si aggiunga che il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», precisa che la tutela quantitativa concorre al raggiungimento degli obiettivi di qualità attraverso la pianificazione delle utilizzazioni delle acque, sì che debole e precaria viene a risultare la posizione apprestata ad ogni utente singolarmente considerato attraverso l'assentimento della concessione.

Il punto di riferimento della disciplina è rappresentato dal principio del consumo sostenibile in vista della eliminazione degli sprechi, della riduzione dei volumi e dell'incremento del riciclo e del riutilizzo delle acque.

Viene, in specie, prevista l'adozione, nel piano di tutela, di misure volte ad assicurare l'equilibrio del *bilancio idrico*, tenendo in considerazione i fabbisogni, le disponibilità, il minimo deflusso vitale della capacità di ravvenamento della falda e le destinazioni d'uso delle acque con le relative caratteristiche qualitative e quantitative; ma la pluralità di provvedimenti puntuali, non essendo *a priori* preordinabili gli effetti complessivi, può determinare di fatto degli esiti assai lontani da quelli auspicati dalla riforma di una efficace

politica e gestione delle acque sotto la spinta di interessi concreti, in conseguenza dell'accentuato frazionamento della discrezionalità con cui la pubblica Amministrazione decide sulle attività che incidono sulle risorse con riferimento al parametro normativo di per sé necessariamente generico in ordine alla scala gerarchica delle priorità.

Tutto ciò torna a disegnare per il consorzio un ruolo decisivo al fine di soddisfare, in modo razionale, le esigenze di approvvigionamento d'acqua del settore agricolo, moltiplicandosi la concorrenza di bisogni ed utilizzazioni di altri comparti e, in specie, quella dei consumi industriali e civili. La possibilità di coordinare le esigenze di coloro che vogliono riunire ed usare in comune le acque defluenti dal medesimo bacino ai fini dell'esercizio di attività agricole torna, cioè, ad assegnare a tale ente il compito di riordinare tutte le utenze irrigue all'interno della delimitazione di bacino mediante una serie di operazioni che vedano tale organismo quale unico concessionario della pluralità dei diritti di derivazione facenti capo ai singoli proprietari per consentire l'utilizzazione delle risorse disponibili secondo criteri di precisa programmazione non che realizzando l'ammodernamento e la revisione degli impianti di provvista, adduzione e distribuzione.

**11.** - Un sistema adeguato di irrigazione non può prescindere, in questo senso, da una costante ponderazione dei costi, in quanto la concessione fa sorgere, in capo all'amministrazione, un diritto di ordine patrimoniale per la utilizzazione del quantitativo di acqua nei limiti stabiliti.

Il canone che, in precedenza, assolveva il carattere di tassa di riconoscimento dell'*impero* dello Stato sulle acque pubbliche sembra assumere, per altro, una natura più limitatamente amministrativa, determinandosi la misura con il ricorso a criteri di proporzionalità rispetto all'uso della derivazione ed influenzando, altresì, sulla formazione del relativo ammontare aspetti solidaristici connessi al contenimento ed alla valutazione dell'impatto ambientale.

D'altra parte, se pure risultano temperati gli effetti rigorosi della dichiarazione di demanialità con la proroga del termine per la concessione preferenziale delle acque di cui l'utente abbia goduto in passato come di cosa propria e con lo stesso rinvio del termine per la presentazione delle domande in sanatoria per l'abusiva utilizzazione, per ragioni di gettito, il legislatore ha manifestato un atteggiamento di rigidità in relazione alla retroattività della decorrenza del canone ad uso irriguo [cfr. art. 7, comma 3, lett. c) e d) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, recante «Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128»].

Si aggiunga come attraverso la modulazione del canone sia, comunque, possibile realizzare una gestione più sostenibile delle risorse idriche capace di tener conto, nella scala di bacino idrografico, insieme al costo finanziario della fornitura del servizio anche di quello ambientale legato alla riduzione della qualità degli ecosistemi e del costo delle stesse risorse in relazione alle mancate opportunità imposte agli altri settori produttivi per l'eccessivo sfruttamento al di là del limite di ravvenamento della falda, stimolando l'adozione di tecnologie di prelievo più efficienti e la riduzione di indici di inquinamento a fronte di meccanismi incentivanti il risparmio.

(35) In dottrina, si vedano PETROCCHI, voce *Consorti per l'uso delle acque*, in *Noviss. dig. it.*, vol. IV, Torino, 1957, 290; GARRI, voce *Consorti per l'uso delle acque*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. II, Torino, 1980, 497; MASI, voce *Consorti per l'uso delle acque*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. Civ., vol. III, Torino, 1988, 486.

Sull'istituto consortile quale strumento idoneo a garantire una efficace gestione in comune delle acque, si veda MARTUCCELLI, *La gestione in comune delle acque e degli impianti irrigui* (relazione al XIII Congresso internazionale su Irrigazione e bonifica, Casablanca, settembre 1987), in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, 499.

(36) Ai consorzi fra utenti di acque pubbliche fa riferimento PETROCCHI, *La legislazione italiana sulle irrigazioni* (continuazione), in *Riv. dir. agr.*, 1929, I, 69, secondo il quale «Si può dire anzi che, nella ricca serie di consorzi imposti e regolati dalle nostre leggi in materia idraulica (consorzi per le sistemazioni idrauliche, consorzi per le opere di bonifica, consorzi per le irrigazioni, consorzi fra i richiedenti le derivazioni di acque pubbliche), l'unica forma di consorzio che manca è quella di cui si è detto, mentre è una delle più necessarie, perché serve a mettere d'accordo gli interessi vivamente contrastanti degli industriali da una parte (idroelettrici) e degli agricoltori dall'altra (irrigatori)».

12. - Nella critica al modello amministrativo – tuttora in vigore – si può, in conclusione, individuare l'elemento iniziale di crisi quando il provvedimento puntuale a causa dei suoi limiti di operatività non risulta più in rispondenza con le nuove esigenze qualitative e quantitative richieste per lo svolgimento di attività produttive diverse da quelle tradizionali e, sopra tutto, in conseguenza dell'affermarsi di una crescente domanda di fruizione sociale delle risorse idriche che richiede una tutela connessa all'ambiente (37).

Nella misura in cui rileva l'ampliamento degli interessi coinvolti dalle risorse idriche e si afferma la necessità di intervento sul territorio si propone, quindi, che la concessione possa trasformarsi da semplice strumento di scelta tra usi diversi e incompatibili in mezzo esecutivo di un disegno di programmazione.

La mancanza di un approccio unitario nella regolazione dell'intervento pubblico in materia di acque sembra, infatti, escludere che le scelte effettuate a livello istituzionale consentano di superare, seguendo una nuova logica pianificatoria, la frammentazione di una disciplina che si svolge in riferimento a casi concreti anche a seguito delle modifiche al r.d. n. 1775 cit. introdotte dal d.lgs. n. 258 cit., che subordinano il rilascio della concessione all'accertata mancanza di pregiudizio riguardo al mantenimento o al raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua ed alla garanzia del minimo deflusso vitale, avuto riguardo alle possibilità di utilizzo di acque reflue depurate o di quelle provenienti dalla raccolta di acque piovane. Mentre nei casi di prelievo da falda si dichiara di tener conto della necessità di assicurare l'equilibrio complessivo tra i prelievi e la capacità di ricarica del corso d'acqua, al fine di evitare fenomeni di intrusione di acque salate o inquinate.

Costituisce, d'altra parte, motivo di perplessità constatare che l'attribuzione al rilascio delle concessioni sia rimessa all'amministrazione dei lavori pubblici competente per le opere idrauliche e che – proprio con l'entrata in vigore della legge n. 36 cit. – il bacino idrografico non sia definitivamente assunto quale ambito unitario di riferimento per gli interventi nel settore delle risorse idriche. Si può solo osservare come il d.lgs. 12 luglio 1993, n. 275, recante «Riordino in materia di concessioni di acque pubbliche», all'art. 2, si limiti a prevedere un obbligo di informazione dell'autorità di bacino posto in capo alle amministrazioni competenti con riguardo ai provvedimenti di rilascio, di modificazione e di rinnovo delle concessioni di derivazione; mentre il successivo art. 3 prevede un più qualificato potere, in sede procedimentale, spettante alla stessa autorità che, a seguito della trasmissione delle domande per nuove concessioni, è tenuta a comunicare il proprio parere, in ordine alla compatibilità dell'utilizzazione con le previsioni del piano di bacino e anche in attesa della relativa approvazione, ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico.

Si tratta, comunque, di una partecipazione *consultiva* che non evita la formazione di indirizzi particolari mentre restano da colmare le carenze funzionali e strutturali del procedimento, in modo da individuare nel bacino idrografico l'ambito adeguato per la gestione e la tutela delle risorse idriche ed attribuire alla corrispondente autorità l'assentimento delle utilizzazioni consentite attraverso la concessione (38).

Ancora il più recente art. 6, comma 1, d.lgs. n. 258 si limita a stabilire a carico delle amministrazioni regionali il generico compito di definire gli obblighi di installazione e manutenzione in regolare stato di funzionamento di idonei dispositivi per la misurazione delle portate e dei volumi d'acqua pubblica derivati e di prevedere la trasmissione dei risultati delle misurazioni all'autorità concedente per il successivo inoltro alla competente autorità di bacino. Non sembra, così, che dal punto di vista operativo sia modificata la funzione dello strumento per la valutazione della compatibilità dell'utenza richiesta in riferimento alla situazione generale.

L'art. 3, comma 3, della legge n. 36 cit. dispone, invece, che «nei bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti, sia a valle che oltre la linea di pluviio, le derivazioni sono regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi e tale da non danneggiare gli equilibri degli ecosistemi interessati», così da porre in evidenza la quota costante vitale della portata di ciascun corpo idrico vincolata rispetto ai singoli usi produttivi (39).

Che l'autorità di bacino non sia quella *mente superiore* capace di tenere conto «di tutte le complesse condizioni, da cui può scaturire la massima utilità sociale e individuale delle acque di un dato bacino» (40) sembra, d'altra parte, pur evidente, per la ragione di fondo del *sovrapporsi* nell'ambito territoriale di un apparato chiamato ad operare in autonomia rispetto alla reale capacità di intervento degli enti rappresentativi degli interessi comunitari (41).

La delimitazione del bacino quale ambito territoriale individuato da parametri di natura fisica, accanto ad una soluzione di tipo strutturale, che ha portato ad una modifica dell'assetto istituzionale con la creazione della nuova figura soggettiva di natura pubblica, avrebbe consentito anche di optare per soluzioni di tipo funzionale basate sul ricorso a *moduli collaborativi*, all'interno dello stesso ambito, tra enti a cui, tradizionalmente, sia riconosciuta la titolarità nei vari settori di disciplina, con l'obiettivo di assicurare un livello di sicurezza adeguato rispetto ai fenomeni di dissesto idraulico ed idrogeologico, ripristino, riqualificazione e tutela delle caratteristiche del territorio, programmazione degli usi del suolo ai fini della difesa, della stabilizzazione e del consolidamento dei terreni.

L'esercizio di responsabilità pubbliche, in linea di preferenza, da parte dei livelli di governo più vicini ai cittadini, non sembra poter più ammettere che sia reciso il rapporto di derivazione diretta che esprime l'ente esponenziale degli interessi in relazione all'ambito territoriale considerato con la garanzia del riconoscimento del campo di azione delle relative competenze. Ma al di là del quadro organizzativo attualmente prefigurato da una serie di norme frammentarie e disperse in vari corpi normativi, ciò che interessa sottolineare è la disomogeneità delle figure gestorie che continuano ad operare per settori separati e paralleli per cui, ad esempio, il profilo della utilizzazione delle acque regolato attraverso le concessioni non viene collegato a quello di risparmio delle risorse, di incentivazione del riuso o di potenziamento delle attività di depurazione e al trattamento dei reflui, con il perseguimento di una razionale politica di settore. □

(37) Secondo COLUCCI, RAMPULLA e ROBECCHI MAJNARDI, *Piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, cit., 1306, «In tale prospettiva la sommatoria di più provvedimenti si appalesa sufficientemente alla realizzazione del progetto, proprio perché questo mira fondamentalmente a destinare le disponibilità esistenti agli utilizzi più conferenti con la scelta di fondo, secondo quella che possiamo chiamare una visione concorrenziale tra i possibili fruitori e si disinteressa invece del coordinamento tra le varie utilizzazioni in vista di una gestione globale del corpo idrico».

(38) In argomento, si veda CALANDRA, voce *Bacino idrografico*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 1009.

(39) Osserva LETTERA, *Il minimo deflusso vitale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1996, 183, che «la qualificazione *ope legis* di una parte del corpo idrico come minimo deflusso costante vitale, limita i poteri di disposizione della pubblica amministrazione e se l'acqua è stata comunque concessa per la

derivazione, la disposizione può essere considerata nulla per sopravvenuta indisponibilità *ope legis*».

(40) Cfr. VALENTE, *Le ragioni economiche di un nuovo regime delle acque*. Discorso tenuto nella riunione della Società italiana per il progresso delle scienze (Roma, marzo 1916) e riportato da GABBIOLI, *Profili dominicali, di tutela e di gestione*, cit., 134.

(41) Sul punto si veda POTOTSCHING, *La difesa del suolo (ovvero: le Regioni senza difesa)*, in *Le Reg.*, 1991, 21, il quale osserva «la presenza di autonomie territoriali nell'ordinamento dello Stato unitario non consente di accogliere come compatibile qualunque modello di organizzazione e distribuzione delle funzioni». In dottrina, si veda ancora URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 1993, II, 49; Id., *Le autorità di bacino di rilievo nazionale: pianificazione, regolazione e controllo nella difesa del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 1995, II, 227.

# La nuova legge sugli incendi boschivi: luci ed ombre di una riforma sofferta

di MAURIZIO SANTOLOCI

**1. Il travagliato, e significativo, iter parlamentare della nuova legge - Il decreto-legge di urgenza della scorsa estate. - 2. I problemi «storici» della strategia investigativa e repressiva contro gli incendiari. - 3. La conversione in legge del decreto. - 4. Gli effetti teorici e reali della riforma. - 5. Il testo della legge-quadro - Il ripristino del reato di «danneggiamento seguito da incendio» boschivo. - 6. I principi-base tecnici della nuova legge-quadro.**

La nuova «legge-quadro in materia di incendi boschivi» (1) è frutto di un *iter* travagliato e sofferto, oltre che estremamente ed incredibilmente lento a livello politico ed amministrativo.

Dato il dilagare irrefrenabile di questo fenomeno criminale, e visti i danni causati in particolar modo durante la scorsa estate, sarebbe stato logico e naturale aspettarsi una strada politica tutta in discesa e con un consenso politico praticamente unanime per l'approvazione del testo normativo teso a stroncare le mani criminali di chi distrugge il nostro patrimonio forestale.

1. - Come è noto, ma vale la pena di ripercorrere velocemente il travaglio di questo *iter* legislativo, la discussione parlamentare su questo disegno di legge andava avanti ormai da lungo tempo.

Infatti, all'inizio della nuova stagione di fuoco dell'anno 2000 il testo della legge non era minimamente ancora pronto per l'approvazione; ritenendo, dunque, il Governo che ci si trovava di fronte nuovamente a una situazione di stallo generale, si è scelto di «stralciare» dal testo del disegno di legge-quadro globale una parte specifica riguardante l'aggravamento del sistema sanzionatorio contro gli incendiari.

Durante la scorsa estate, quindi, il Governo vara un decreto legge specifico per innestare sul codice penale il reato specifico di «incendio boschivo». Molti, tra cui lo scrivente, al di là degli entusiasmi generali di facciata suscitati da questa norma apparentemente innovativa e per certi versi «risolutiva», hanno subito esternato qualche perplessità di fondo basata su alcune considerazioni (2).

Infatti, il reato di «incendio boschivo» specifico era da considerarsi (e lo è tutt'oggi) una novità importantissima sotto il profilo politico e di costruzione giuridica generale, giacché fino a quel momento certamente questa previsione specifica sanzionatoria penale non era stata mai così cristallizzata nel codice penale. Tuttavia era illusorio sperare che semplicemente con tale innesto sul codice si sarebbe risolto automaticamente il dilagare del grave fenomeno criminale.

Dunque, le considerazioni espresse furono che il reato di incendio boschivo esisteva già nel nostro codice penale, seppur non in modo specifico e selettivo. Infatti è sempre esistito nel nostro codice il reato generico di «incendio» con un'aggravante specifica per chi appiccava il fuoco appunto alle aree boscate.

Non era pertanto certamente vero che non esistevano fino a quel momento strumenti di repressione penale per

contrastare gli incendiari. Anche perché comunque il codice fino ad allora vigente prevedeva un certo livello sanzionatorio corrispondente a diversi anni di reclusione, inferiore come potenzialità a quello poi previsto dal reato specifico di «incendio boschivo», ma comunque sempre abbastanza sostanzioso per una efficace azione punitiva. A patto che dette pene fossero mai state irrogate.

Ed infatti questo era il punto principale. Gli anni di reclusione già previsti in via generica per il reato di incendio ordinario – aggravato dal fatto di essere appiccato su aree boscate – non avevano mai sortito fino a quel momento alcun serio effetto deterrente per due ordini di motivi.

2. - Il primo, corrispondente al fatto che una pena resta norma di buon galateo e di buona raccomandazione politica ed istituzionale se poi non è supportata da un'efficace sistema di investigazione giudiziaria e controllo giurisdizionale teso a irrogare la pena stessa effettivamente a carico dei responsabili. In altre parole, per essere più chiari, questa norma non è stata mai efficacemente applicata semplicemente e puramente perché gli incendiari non sono quasi mai stati individuati. Né sul fatto né *a posteriori*. Certamente qualche incendiario nel corso degli anni, qui e là, è stato individuato e più o meno condannato. Ma si è trattato sempre di episodi sporadici, non sistematici, che non hanno mai costituito un vero e proprio meccanismo preventivo e repressivo efficace in questo delicatissimo ed importantissimo settore. Per di più, le pene irrogate non sono mai state applicate con estrema severità, ma sempre a livello molto inferiore al massimo edittale già previsto nel reato di incendio generico.

A ciò va aggiunto che in tempi recenti nessuna azione concreta è stata avviata per supportare con idonei strumenti operativi ed istituzionali la lotta contro gli incendiari. Ed in particolare, nessuna azione concreta è stata attuata nel frattempo sia per garantire le indagini di polizia giudiziaria da parte del Corpo Forestale dello Stato impegnato soprattutto nelle azioni di spegnimento, né per sollecitare collaterali attività sistematiche ed approfondite degli altri organi di polizia dello Stato dopo l'incendio. E analogamente alcuna azione è stata avviata per imporre ai comuni la redazione delle carte ufficiali di individuazione topografica dei territori percorsi dalle fiamme al fine di ufficializzare gli stessi per la validità del vincolo di inedificabilità che resta inattuabile in assenza di tali cartografie con ciò alimentando le speranze e le mire degli speculatori che restano pur sempre in gran parte i veri mandanti degli incendiari.

(1) Legge 21 novembre 2000, n. 353, in *G.U.* 30 novembre 2000, n. 353.

(2) V. SANTOLOCI, *Repressione degli incendi boschivi (Convertito il*

*decreto-legge con l'incomprensibile eliminazione del reato di «danneggiamento seguito da incendio»*, in questa Riv., 2000, 16.

In particolare nessuna svolta concreta è stata varata per supplire alla scarsa attività di investigazione di polizia giudiziaria sugli incendi perché in realtà il Corpo Forestale dello Stato, che è organo tecnico con funzioni di polizia e che dunque potrebbe efficacemente investigare, è demandato anche e soprattutto a spegnere gli incendi; e spento un incendio deve occuparsi del successivo e, dunque, le forze in campo per investigare sono minime e spesso assorbite *in toto* dall'attività di repressione delle fiamme. Tutti gli altri organi di polizia risultano ancor oggi non sistematicamente impegnati in questo ed altri campi di gravi reati ambientali (come lo sono invece, ad esempio, per i reati contro il patrimonio privato) e sussistono spesso questioni di «competenza».

Dunque sarebbe stato necessario (come richiesto dal WWF Italia) un primo impulso del Governo che avrebbe dovuto da un lato riposizionare il Corpo Forestale dello Stato mettendolo in condizioni anche e soprattutto di esercitare le proprie funzioni di polizia «dopo» l'incendio, e dall'altro stimolare tutti gli altri organi di polizia non specializzati ad intervenire comunque dopo tali delitti con investigazioni da considerare di competenza generale e non di soli gruppi specifici operativi.

Il nucleo specializzato del CFS per investigare sugli incendi formato durante la trascorsa estate è rimasta realtà per lo più teorica e limitatamente centralizzata, senza alcun reale e concreto sviluppo operativo successivo sul territorio.

Va ancora aggiunto che i pochi incendiari (questo è il termine esatto, perché il «piromane» è un soggetto come il «cleptomane» rispetto al ladro) individuati fino ad oggi non sono stati certo quasi mai condannati a pene severe (pur già sostanzialmente previste dal codice vigente).

Pertanto l'effetto deterrente è nullo stante la scarsa forza punitiva dimostrata. Sussiste infine il problema della effettiva certezza della espiazione della pena perché l'incendiario sa di poterla fare franca e se anche viene individuato poco tempo dopo viene rimesso in libertà. Se poi si considera che l'autore materiale è quasi sempre un manovale e che dietro sussistono interessi e mandanti con chiari fini speculativi, il quadro appare ancora più completo.

Pertanto, si è detto, inventare un nuovo reato specifico da innestare sul codice penale, aumentare le pene potenziali, ma lasciare praticamente inalterato il sistema investigativo e di accertamento giurisdizionale rispetto al prima, significava avviare un'operazione di pura estetica facciale sulla struttura del codice senza alcuna incidenza reale a livello pratico e concreto. Ed infatti così è stato. Perché alla fine dell'estate di fuoco, di fatto la nuova norma, come quella vecchia, un effetto deterrente e repressivo, totalmente innovativo e fortemente incidente non l'ha sortito. Certamente si è sviluppato qualche fenomeno in più di repressione giurisdizionale, ma nulla di veramente rivoluzionario in senso stretto.

**3.** - Il d.l. 4 agosto 2000, n. 220 di riparo immediato mediante lo stralcio dalla legge di ordine generale, certamente in se stesso lodevole, si rendeva praticamente necessario dato il gravissimo fenomeno ormai in atto.

L'epilogo di questo stralcio operato dal governo ha assunto connotati veramente significativi in sede di conversione. Infatti il decreto legge, come è noto, doveva essere convertito entro 60 giorni in legge. Il Parlamento, nonostante l'aggravarsi progressivo nel corso di tutta l'estate 2000 di questo fenomeno criminale, anziché adoperarsi in tempi velocissimi ed immediati per convertire in legge il decreto legge contro gli incendiari, e quindi garantire in qualche modo almeno la certezza dell'esistenza giuridica nel codice penale di questo nuovo strumento di intervento, ha atteso praticamente l'ultimo giorno, per votare la conversione in legge di questo decreto.

Le modifiche apportate consistono in realtà nella sola soppressione dell'art. 1.4 del d.l. 220, il quale integra(va)

l'art. 424 c.p. con un terzo comma che applica(va) le nuove, gravi sanzioni dettate dall'art. 423 *bis* c.p., introdotto dall'art. 1.1 del d.l., anche al reato di «danneggiamento seguito da incendio». Quindi anche se l'effetto reale è notevole, a livello di puro principio e forma la modifica (passiva) è modesta.

**4.** - La legge di conversione (n. 275 del 6 ottobre 2000) riservava un'altra sconcertante novità. Il decreto legge originario infatti prevedeva, oltre al reato specifico di incendio boschivo in senso stretto anche un parallelo e sinergico intervento di modifica normativa rispetto all'art. 424 del c.p. in ordine al satellite reato di «danneggiamento seguito da incendio». Trattavasi di una novità molto importante.

Invece la conversione in legge riportava una sostanziale ed incomprensibile riduzione del sistema sanzionatorio previsto nel decreto originario eliminando questo reato specifico. E trattavasi di eliminazione di una parte dei principi del decreto di non secondaria importanza, ma anzi di uno dei suoi punti essenziali. Cioché si era giunti in modo silente e quasi inosservato ad una *deregulation* rispetto al pacchetto sanzionatorio che era stato varato durante l'estate.

La modificā di *deregulation* non era di poco conto. Per due ordini di motivi.

Si rileva infatti che il reato di «incendio» è stato sempre considerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza un delitto relativo ad «un fuoco distruggitore in atto di notevoli proporzioni e virulenza, che tende a diffondersi e non è agevole estinguere» [Cass. Sez. I Pen., 7 luglio 1994, n. 2098 (c.c.), Giorgieri, rv. 198.418]. Ed ancora la giurisprudenza per configurare l'incendio in senso stretto pretende «non solo le fiamme» ma altri elementi «che con le fiamme si pongono in rapporto di causa ed effetto, come il calore, il fumo, la mancanza di ossigeno, l'eventuale sprigionarsi di gas pericolosi dalle materie incendiate» affinché si verifichi quel «pericolo per la pubblica incolumità» che la stessa Corte ritiene come «componente oggettiva della nozione giuridica di incendio» (Cass. Sez. I Pen., 6 maggio 1998, n. 5251, Pozzi, rv. 210.486). Dunque, appare evidente che secondo la giurisprudenza il vero e proprio reato di incendio corrisponde ad un evento disastroso e con effetti incontrollabili. E certamente gli incendi boschivi ai quali assistiamo da tempo corrispondono a tale costruzione giuridica. E su tale delitto si andava ad innestare il nuovo e specifico reato di «incendio boschivo» previsto dall'art. 423 *bis* aggiunto al codice penale.

Ma proprio il fatto che tale incendio abbia raggiunto una virulenza tale da restare praticamente difficilmente controllabile o comunque incontrollato, presuppone in via logica che il responsabile nella maggior parte dei casi non sia stato colto sul fatto nella flagranza o quasi flagranza del reato. Infatti appare evidente che in tal caso (e cioè subito dopo che il fuoco sia stato appiccato e non abbia quindi ancora raggiunto una espansione di violenza incontrollabile) unitamente all'azione di arresto dell'incendiario, l'autorità competente attiva subito l'azione di spegnimento degli iniziali focolai. Dunque il reato che si presenterà in sede di denuncia non sarà «l'incendio» bensì il reato di «danneggiamento seguito da incendio».

In realtà, l'art. 423 originario (oggi generico «incendio») e l'art. 423 *bis* (oggi specifico «incendio boschivo») vengono applicati laddove il responsabile dell'incendio viene individuato *a posteriori* grazie all'attività di indagine di polizia giudiziaria seguita o contemporanea alla vasta operazione di spegnimento delle fiamme che hanno raggiunto i livelli estremi sopra citati. Tale soggetto dovrà rispondere dunque del delitto principale. Per inciso, va rilevato, che le più volte segnalate carenze di indagine successive agli incendi consumati, hanno portato fino ad oggi alla individuazione in rarissimi casi di incendiari *a posteriori*.

Ma, nella maggior parte dei casi, appare logico e storicamente verificato, che l'ipotesi più comune è quella di un



incendiario che venga colto in flagranza o in quasi flagranza mentre appicca le fiamme o subito dopo l'innescamento del fuoco mentre si ritira o è comunque in fuga. In tal caso, va sottolineato, «l'incendio» in senso tecnico-giuridico così come preteso dalla giurisprudenza, non si è sviluppato perché non ha raggiunto ancora quel carattere di vastità e pericolo sociale preteso per tale costruzione giuridica. Non va confusa la nozione di comune uso di incendio con la nozione tecnico-giuridica di «incendio». Infatti, anche nel caso che stiamo esaminando, il gergo comune vuole essersi già verificato un incendio; ma a livello giuridico non è ancora «incendio» in senso formale. Infatti, trattasi in tal caso, per principio di diritto e per prassi comune, di «danneggiamento seguito da incendio». Dunque, questa ipotesi molto realista e più concreta a livello di responsabilità e individuazione dell'autore del delitto, è proprio quella che inspiegabilmente nella legge di conversione del decreto legge originario era stata modificata in senso limitativo, eliminando la logica aggiunta dell'ultimo comma che, in coerenza con la previsione di un reato di «incendio boschivo» in senso stretto, prevedeva poi l'analogo e parallelo reato di «danneggiamento seguito da incendio» boschivo.

Tale ultima ipotesi non esisteva più. E praticamente eravamo tornati allo stato originario e cioè al momento antecedente all'emanazione del decreto legge. Residuava l'art. 424 generico che trattava il «danneggiamento seguito da incendio» senza l'ipotesi boschiva. E, di conseguenza, i soggetti responsabili immediatamente individuati come appena descritto, ai quali non si poteva contestare il nuovo art. 423 *bis*, non avevano più una nuova sanzione specifica ma sarebbero stati puniti, come prima che il decreto antincendio venisse emanato, con una norma di carattere generale.

Ma vi è di più. A livello di elemento costitutivo, non va dimenticato che ogni reato si compone di due parti essenziali: l'elemento oggettivo e l'elemento soggettivo. Quanto all'elemento oggettivo, la differenza tra i due reati relativa all'intensità del propagarsi delle fiamme è stata già esposta. Ma si deve ancora argomentare in ordine alla differenza tra i due reati circa l'elemento soggettivo e cioè il dolo. E la Cassazione ripetutamente ha stabilito che «la differenza tra il reato di incendio e quello di danneggiamento seguito da incendio si coglie nel dolo dell'agente» (Cass. Sez. I Pen., 13 luglio 1999, n. 8861, Fazzioli). E trattasi di punto fondamentale. Infatti, l'esperienza storica a livello giuridico ci insegna che la prova sull'elemento soggettivo (intenzionalità, fini, scopi e intenzioni dell'incendiario) è sempre opinabile e di dimostrazione difficilissima, atteso anche nella maggior parte dei casi il regime di carente sistema probatorio che la polizia giudiziaria registra su tale punto specifico. Quindi, accadono due cose. Ove l'incendiario responsabile di un «incendio» in senso stretto, anche giuridico, come elemento oggettivo del reato, venga fortunosamente individuato dalle scarse indagini di P.G. che seguono ad ogni disastro di fuoco, e si giunga a dibattimento (casi rarissimi rispetto alla vastità del fenomeno criminale), può accadere (ed accade) che il reato portante di «incendio» venga derubricato in aula nel reato di «danneggiamento seguito da incendio» a livello di elemento soggettivo. Ma al momento il corrispondente reato interfaccia in detta ipotesi prevista dall'art. 424 del c.p. non esisteva più! Oppure, in antitesi, laddove l'incendiario venga direttamente chiamato a rispondere di tale delitto di «danneggiamento seguito da incendio» (perché a livello di elemento oggettivo le fiamme sono state circoscritte e/o lui è stato praticamente bloccato nella immediatezza dei fatti) detto criminale non avrebbe trovato nella nuova stesura del codice penale il reato specifico di «danneggiamento seguito da incendio» boschivo perché la legge di conversione aveva eliminato l'ultimo comma dell'art. 424 aggiunto in precedenza dal decreto legge di agosto. E dunque sarebbe stato denunciato e giudicato con la pena del pregresso reato di «danneggiamento seguito da incendio» di tipo generico [e

cioè come prima (...)] corrispondente alla reclusione da sei mesi a due anni (mentre il comma abrogato prevedeva una pena minima di quattro anni con un tetto massimo di oltre dieci anni).

Si è detto che questo comma aggiuntivo creava una assurda «responsabilità oggettiva» per il soggetto responsabile. Argomento davvero singolare ed incoerente, perché il Parlamento non ha abrogato tutto l'art. 424 del codice penale ma solo la parte aggiuntiva che riguardava gli incendi! E dunque, questo reato va bene per tutti, ma se riguarda chi appicca il fuoco ai boschi diventa «responsabilità oggettiva» (...). Se così fosse, per coerenza avrebbero dovuto eliminare totalmente il reato, ivi comprese tutte le ipotesi che non riguardano i boschi e cioè tutti i beni privati e pubblici.

Di conseguenza il paradosso era che se un soggetto prendeva di mira con il fuoco autovetture, negozi, appartamenti, cabine pubbliche, vagoni ferroviari ed ogni altro bene di qualsivoglia natura, continuava a rispondere (secondo l'elemento oggettivo e soggettivo) tranquillamente di «danneggiamento seguito da incendio» (se non ricorreva l'ipotesi giuridica dell'«incendio» in senso stretto); e questo per il nostro legislatore non costituiva responsabilità oggettiva. Mentre se prendeva di mira una foresta, era una norma di «responsabilità oggettiva»!

Né si può argomentare che la differenza di sanzione (che rinvia al 423 *bis*) poteva innescare questa incredibile ipotesi della «responsabilità oggettiva» giacché mutava solo la sanzione ma gli elementi costitutivi del reato restavano geneticamente inalterati [semmai si poteva ridurre parzialmente la pena e salvare il principio (...)].

La realtà delle cose è che, alla fine, nella maggior parte dei casi concreti, chi sarebbe stato colto e/o individuato come responsabile dell'incendio boschivo continuava ad essere esposto all'identico modesto e risibile sistema sanzionatorio in atto prima del decreto legge (e dunque con una pena minima di sei mesi di reclusione, che in sede di patteggiamento, con la concessione delle attenuanti generiche, poteva arrivare in concreto ad una pena di ottanta giorni di reclusione, probabilmente che non avrebbe mai scontato neppure per il beneficio della condizionale). Né si argomenta che se seguiva l'incendio si potevano in via generica applicare le pene dell'art. 423 ridotte della metà (secondo comma) giacché non si capisce perché in tale caso specifico si debba ricorrere al reato di richiamo dell'«incendio» generico e non dell'art. 423 *bis* che costituisce l'«incendio boschivo». Ed anche in tali ipotesi, di rarissima applicazione stante sempre le difficoltà probatorie a livello soggettivo ma anche e soprattutto a livello oggettivo, le sanzioni comunque sarebbero state inspiegabilmente calcolate (per operare la riduzione da un terzo alla metà) non sul più grave reato di «incendio boschivo» (che ha sanzioni, teoriche, più alte) ma sul pregresso e generico reato di «incendio» comune che ha sanzioni molto più basse. Dunque, lo spirito della riforma non si intuiva quale linea di reale severità applicativa intendeva conseguire.

Si giungeva così a questo paradosso di conversione in legge all'ultima ora, con pubblicazione sul filo del rasoio e peraltro con testo «purgato» rispetto ad un reato importante.

5. - E nel frattempo l'iter del disegno di legge globale è proseguito per giungere all'approvazione definitiva nel testo finale finalmente pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*. Questa nuova legge abroga e sostituisce totalmente la normativa previgente costituita dalla legge n. 47 del 1975 sullo stesso tema.

Nelle more dell'approvazione di questa disciplina generale sugli incendi boschivi il WWF Italia ha esercitato una fortissima azione di contestazione politica ed istituzionale in ordine all'abrogazione impropria del reato specifico connesso al «danneggiamento seguito da incendio» riferito ai territori delle aree boscate. Si deve registrare, almeno in

questo caso, con soddisfazione un certo successo di questa attività di pressione sociale in quanto evidentemente il Parlamento, riposizionandosi su questo delicato passaggio, nel testo definitivo reintroduce quello che il testo di conversione in legge del decreto dell'estate aveva abrogato. In altre parole siamo tornati alla situazione iniziale e cioè il reato specifico di «danneggiamento seguito da incendio» riferito espressamente nell'ipotesi dei territori coperti da boschi e foreste è stato ripristinato.

6. - Andiamo dunque a vedere quali sono i principi tecnici e giuridici della nuova legge che è finalmente, seppure faticosamente entrata in vigore.

### 6.1. La definizione di «incendio boschivo»

La nuova legge sugli incendi boschivi prevede nell'art. 2 la definizione di «incendio boschivo».

Può apparire banale e logico, oltre che scontato, che una normativa specifica sugli incendi boschivi preveda una definizione per il fenomeno per il quale va a normare, tuttavia fino ad oggi una normativa specifica di settore questa previsione non l'aveva mai esternata. Infatti, per decidere quando ci si trovava di fronte ad un «incendio boschivo» (anche e soprattutto ai fini sanzionatori e repressivi) fino ad oggi ci si è dovuti rivolgere esclusivamente alla giurisprudenza, e in particolare alla giurisprudenza della Corte di cassazione che aveva, per così dire, creato il principio giuridico dell'incendio boschivo con una realtà virtuale non codificata ma comunque, in qualche modo, di fatto vigente.

Oggi la definizione ufficiale che viene offerta dalla norma, che peraltro comunque è assolutamente coerente con quanto la Cassazione fino ad oggi aveva sancito in modo specifico e supplente in materia, prevede che «per l'incendio boschivo si intende un fuoco con suscettività ad espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture ed infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree».

Appare evidente, dunque, che questo fenomeno non deve corrispondere ad un modesto focolaio o comunque ad un fatto limitato ma alla potenzialità offensiva e il pericolo di dilagante diffusione che la Cassazione aveva sempre posto alla base del concetto giuridico in questione è stato perfettamente santificato dalla nuova normativa.

La «suscettività ad espandersi» ci conferma anche il carattere potenziale dell'«incendio boschivo». Il che significa che in ipotesi potrebbe verificarsi un fenomeno di appiccamento di incendio boschivo, il quale, seppure non ha raggiunto i fenomeni di dilagante e reale espansione ed incontrollabilità che sempre sono stati ritenuti alla base di tale concetto giuridico, detto fenomeno conserva comunque le potenzialità per arrivare a tale espansione e dunque integra comunque la concettualità in questione.

Il termine «suscettività ad espandersi» va dunque letto certamente in quest'ottica e può essere applicato, specialmente a livello repressivo, anche a carico di coloro che, dopo aver appiccato il fuoco, ma laddove l'intervento delle forze dedite allo spegnimento hanno sortito un immediato effetto, nonostante che il fuoco non abbia raggiunto un enorme livello di espansione, ma la «suscettività ad espandersi» (leggi: potenzialità ad espandersi) determina comunque a suo carico l'insorgere del reato specifico di «incendio boschivo» e dunque l'applicazione del relativo pesante sistema sanzionatorio.

Naturalmente, e questo vale soprattutto per gli organi di vigilanza ed investigativi, la potenzialità («e suscettività») alla espansione e al dilagare del fenomeno, nel caso in cui sia felicemente soppresso sul nascere dalle forze dedite allo spegnimento, va sottolineata ed evidenziata nella comunicazione di notizia di reato alla magistratura per evitare che

l'incendiario possa poi sostenere che paradossalmente la sua attività criminale, e dunque potenzialmente micidiale, grazie all'intervento efficace delle pubbliche amministrazioni, non faccia scattare a suo carico il sistema sanzionatorio per il reato che lui invece si era ben prefisso.

Reato che va documentato appunto dalle forze di polizia giudiziaria attraverso la dimostrazione, anche logico-induttiva, della potenzialità all'espandersi (e quindi evidenziando e sottolineando in modo specifico sia le caratteristiche tecniche dei congegni e delle metodiche utilizzate per l'incendio, sia soprattutto l'effetto che dette metodiche in relazione alle condizioni topografiche, climatiche, territoriali in modo specifico e temporali in quel momento particolare potevano sortire rispetto a quello specifico territorio boscato e quindi la suscettibilità all'espansione va letta e valutata volta per volta attraverso una serie di microelementi oggettivi i quali, costruiti insieme, ci danno la potenzialità offensiva in senso astratto del fenomeno che si va ad affrontare).

### 6.2. Il programma dei «piani» di intervento

Negli articoli successivi, e dall'art. 3 in poi si prevedono le linee guida per il piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi.

E il testo inizia a recitare una serie di previsioni programmatiche di scadenze ed adempimenti a carico delle Regioni e dello Stato che abbiamo già visto nella medesima stesura già in tantissime altre leggi ambientali negli anni scorsi ma che sono rimaste poi esclusivamente buoni propositi sulla carta senza alcun effetto pratico. Infatti prevede l'art. 3 che «le Regioni approvano il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, sulla base delle linee guida e direttive deliberate, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero delegato per il coordinamento della Protezione Civile, che si avvale, nel quadro della rispettiva competenza, dell'Agenzia di Protezione Civile, di seguito denominata «Agenzia», ovvero, fino alla effettività ed operatività della stessa, del dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di seguito denominato «Dipartimento», del Corpo Forestale dello Stato e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sentita la conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 di seguito denominata «Conferenza Unificata».

E siamo alla solita norma previsionale che già tante volte in passato abbiamo visto. Piani, buoni propositi, scadenze apparentemente perentorie ed assolute, adempimenti reciproci tra Stato e Regioni con intervento di organi esterni, ma che poi alla fine sono rimasti puramente e semplicemente norme di buon proposito sulla carta. Infatti specialmente in materia urbanistica edilizia, in materia di inquinamento e di rifiuti, di questi propositi identici ne abbiamo visti tantissimi. Cambiavano soltanto i nomi, gli organismi competenti, le date e le finalità. Ma lo schema strutturale è stato sempre esattamente identico.

Siamo ancora in attesa di questi piani, ad esempio, nel campo dei vincoli paesaggistici ambientali, laddove nel lontano 1985 la famosa «legge Galasso» sui vincoli prevedeva una struttura di proposito sostanzialmente identica a quella che prevede oggi la nuova legge sugli incendi boschivi, seppur naturalmente con finalità e contenuti diversi e specifici rispetto alla materia dei vincoli. Anche lì le regioni avrebbero dovuto (...) Lo Stato avrebbe dovuto (...) I comuni avrebbero dovuto (...).

In realtà, di fatto, e al di là delle belle chiacchiere politiche, la legge Galasso è stata praticamente dopo vent'anni abolita e «riciclata» nel nuovo Testo Unico sui vincoli paesaggistici, ma dei piani tanto ben strutturati ed organizzati a

livello previsionale iniziale non se n'è vista neanche l'ombra, e quei pochi che sono stati varati sono stato oggetto di contestazioni, vizi, critiche politiche ferocissime e applicabilità praticamente nulla. Quindi nonostante i buoni propositi che la vecchia legge Galasso riversava in ordine ai piani varati dalle Regioni che dovevano costituire l'ossatura per la gestione totale del vincolo, proprio l'assenza di questi piani o il loro totale svilimento politico ed amministrativo hanno determinato l'effetto che è sotto gli occhi di tutti e cioè il fallimento totale della normativa sui vincoli paesaggistici ambientali (con il colpo di grazia delle «deleghe» ai Comuni che hanno definitivamente sterilizzato ogni operatività della norma).

Si potrebbe argomentare analogo discorso in ordine alla vecchia legge Merli n. 319/76 in materia di inquinamento idrico ed altro ancora.

Ma cerchiamo di non essere pessimisti, e forse questa è la volta buona. Per una volta tanto le Regioni da una parte e lo Stato dall'altra faranno finalmente il loro dovere ed entro i pochi giorni previsti dalla norma avremmo tutti gli *iter* messi a posto.

Certamente i presupposti che hanno salutato ed accompagnato l'approvazione di questa legge non sono particolarmente incoraggianti, atteso quanto sopra espresso.

Può darsi che da questo momento in poi, invece, vi sia un ravvivarsi delle volontà politiche ed amministrative su questo delicato ed importantissimo settore e che dunque tutto quanto viene affermato negli articoli seguenti che dettagliano i piani fino ai minimi particolari in ordine a competenze, previsioni, consistenza degli interventi e programmazioni generali questa volta trovi veramente pratica attuazione.

Speriamo che la prossima estate, al di là di quello che viene previsto in modo minuzioso in questi articoli di legge, non si evolva come al solito in un nulla di fatto e che ci ritroveremo di nuovo all'inizio della stagione di fuoco esattamente allo stesso punto dell'anno scorso, dell'anno ancora precedente, dell'anno ancora precedente al precedente, e cioè in una situazione di gestione del sistema preventivo e repressivo degli incendi ma soprattutto di contrasto alla criminalità posta alla base e alla fonte dei focolai praticamente inalterata rispetto allo standard di inefficacia fino ad oggi registrato.

### 6.3. L'attività di «prevenzione» - Le cause degli incendi boschivi

Merita particolare riflessione il disposto dell'art. 4 che nel contesto dell'attività di previsione in ordine agli incendi boschivi recita che «l'attività di prevenzione consiste nel porre in essere azioni mirate a ridurre le cause e il potenziale innesco di incendio, nonché interventi finalizzati alla mitigazione dei danni conseguenti. A tale fine sono utilizzati tutti i sistemi e i mezzi di controllo e vigilanza delle aree a rischio di cui al comma 1 e in generale le tecnologie per il monitoraggio del territorio, conformemente alle direttive di cui all'articolo 3 comma 1, nonché interventi colturali idonei volti a migliorare l'assetto vegetazionale degli ambienti naturali e forestali».

Non vorrei che ci fosse qualche equivoco di fondo tradito da questo articolo in ordine alle cause degli incendi boschivi. Sia chiaro in modo inequivocabile: la maggior parte, direi la totalità assoluta degli incendi boschivi gravi che hanno danneggiato fino ad oggi il nostro patrimonio boschivo sono di origine dolosa. Fortemente, scientificamente, preordinatamente dolosa.

Le modalità, le conseguenze, le architetture seguite attraverso l'installazione dei vari focolai, le condizioni topografiche ambientali, le caratteristiche specifiche di ciascun incendio hanno dimostrato in modo inequivocabile ed inequivocabile che esiste alla base di ogni incendio una mano dolosa criminale che appicca il fuoco con la volontà specifi-

ca e preordinata di appiccarlo. Nel «migliore» dei casi, se il fenomeno non è scientificamente e preordinatamente doloso è certamente gravissimamente colposo. E come colpa intendiamo ormai una imprudenza, una negligenza e una inosservanza sistematica di norme e regolamenti e soprattutto sistemi di comune prudenza che sono talmente gravi nella loro attuazione che vanno a sfiorare il dolo eventuale.

Pertanto, parlare oggi di eventi accidentali o casuali o dedicati a incidenti è veramente una fantasia politica e istituzionale che non ha più alcuna ragione di esistere. E chi oggi ancora si ostina a sostenere che gli incendi boschivi possano avere una causa «naturale» o da semplice «incidente» collegabile al solito turista distratto afferma cose assolutamente non veritiere.

E dunque ritengo che la previsione di «prevenzione» individuata dal secondo comma dell'art. 4 vada letta con queste finalità chiarificatrici. Non si deve certo trattare di un'attività tesa a svolgere una funzione di prevenzione generale verso turisti distratti o comunque cause accidentali (fermo restando che questa sarà sempre e comunque un'attività utile in linea generale), ma deve trattarsi di un'attività di prevenzione tesa a stroncare attività criminali sul nascere e a reprimere le stesse attività criminali. Pertanto se non si fratta esclusivamente di un'attività educativa sul territorio ma di un'attività preventiva e repressiva verso un fenomeno criminale, è evidente che detta attività di prevenzione e repressione non può essere svolta con i mezzi fino ad oggi seguiti ma deve essere svolta a livello di interventi di polizia di sicurezza e di Polizia giudiziaria.

Se partiamo dal presupposto che gli incendi boschivi sono dolosi e dunque un fenomeno criminale da codice penale, appare evidente che la prevenzione e la repressione vanno lette ed attuate ai sensi del codice di procedura penale. Quindi attraverso un efficace controllo del territorio da parte delle forze di vigilanza amministrative ma soprattutto di polizia, con conseguente competenza indiretta anche dell'autorità giudiziaria attraverso il Pubblico Ministero.

E non vi è dubbio che su questo fronte fino ad oggi le attività, come sopra espresso, sono state assolutamente carenti. Vuoi perché si è partiti dal presupposto della «accidentalità» del fenomeno vuoi perché comunque l'aspetto criminale in se stesso non è stato forse ancora oggi ben valutato e letto della sua reale portata. Quindi ritengo che tutte le attività che la norma indica come tecnologie per il monitoraggio del territorio e sistemi di controllo e vigilanza delle aree a rischio deve essere intesa certamente e quasi esclusivamente a livello di attività di prevenzione di polizia di sicurezza e repressione di polizia giudiziaria, nonché certamente anche a livello purtroppo successivo come indagini sull'incendio già sviluppatosi per assicurare all'attività giurisdizionale penale la pretesa punitiva dello Stato in ordine a coloro che di questo fenomeno si sono già resi responsabili.

### 6.4. Il concetto di «aree a rischio»

Detto secondo comma fa corollario e sinergia inevitabilmente con il primo comma, perché il primo comma dell'art. 4 riguarda la «previsione» degli incendi boschivi con l'individuazione delle aree a rischio. Cosa significa tutto ciò?

Se partiamo dal presupposto che l'incendio è di natura «accidentale» ed è ricollegabile al famoso mozzicone di sigaretta o al turista distratto, allora questo può essere un indirizzo totalmente fuorviante rispetto alle attività del primo comma che sarebbero ancora tese a prevenire esclusivamente questo minimo e secondario aspetto del fenomeno.

Ma se invece partiamo dal presupposto così come sopra espresso che l'incendio boschivo è un fenomeno doloso criminale certamente anche l'attività di «prevenzione» deve tener conto di questo presupposto logico e storico.

Ed allora c'è da chiedersi: dove probabilmente si svilupperanno i prossimi incendi. La previsione deve tener conto anche del «cui prodest»?

Dunque se chi appicca il fuoco è un incendiario doloso, e non un «piromane», come spesso si intende a declassificarlo, è certo che la sua attività criminale dolosa ha un fine. E questo fine deve essere individuato preventivamente in un ragionamento logico-induttivo globale e in tal senso potranno essere individuate anche le aree a maggior rischio. Per dirla ancora più chiaramente: le aree oggetto di particolare interesse da parte di speculatori edilizi, sono certamente aree a rischio e la «previsione» che su quelle aree gli incendi si svilupperanno sono certamente da valutare.

Come certamente sono da valutare altre concause di rilevante incidenza nel fenomeno degli incendi boschivi: fenomeni di rappresaglia criminale per faide in alcune zone locali, incendi innescati da pericolosissimi fenomeni di natura economica ed occupazionale, ramificazioni illecite di fenomeni collegati al pascolo ed altro. Sappiamo bene che ogni zona ed ogni incendio ha una sua storia ed una sua causa ed una sua finalità.

Non si può fare un discorso globale ma ogni area ha i suoi problemi e i suoi incendiari specifici che agiscono per finalità che ormai dovrebbero essere agli organi investigativi ben chiare almeno in linea teorica se pur poi non concretizzate fino ad oggi sulle individuazioni dei singoli responsabili.

Quindi questa esperienza di bagaglio culturale (che speriamo esista) da parte degli organi investigativi andrebbe valorizzata e sfruttata nel contesto di cui all'art. 4 per fare prima attività di «previsione» e poi attività di «prevenzione». Due fasi che sono strettamente sinergiche. Se non vogliamo ritrovarci l'anno prossimo a correre qua e là all'impazzata, in modo completamente incontrollato e senza alcuna previsione logica, cercando poi di correre ai ripari quando ormai il danno è già in fase di attuazione.

#### *6.5. Il problema delle inadempienze dei Comuni nella redazione delle cartografie delle aree bruciate nel contesto della normativa previgente*

Nei primi otto mesi dell'anno 2000 sono stati percorsi da fuoco 83.658 ettari di territorio, molto più dei 64.528 dello stesso periodo del 1999. Eppure nello scorso anno solo il 18 per cento dei Comuni ha inviato al Ministero dell'ambiente i dati necessari a far scattare i vincoli di inedificabilità previsti dalla legge 47/1975. Gli enti locali erano infatti obbligati dalla normativa previgente a comunicare entro il 30 ottobre di ogni anno al Ministero quali aree sono state colpite da incendi, allegando dati quantitativi e planimetrie.

Nel 1999 i Comuni interessati dal fuoco sono stati 2.028, ma soltanto 307 di questi, pari al 18,24 per cento, hanno adempiuto all'obbligo legislativo, mentre tutti gli altri hanno fatto finta di niente. Se poi ci fermiamo ai «grandi incendi», i Comuni che hanno subito danni su aree superiori ai 20 ettari sono stati lo scorso anno 531, ma soltanto 52 di questi hanno inviato i dati al Ministero, pari al 9,79 per cento. In alcune regioni, poi, l'obbligo di perimetrazione delle aree e invio dei dati è pressoché sconosciuto.

I dati sono frutto di una rielaborazione fatta da «Edilizia e Territorio», rivista de «Il Sole24 ore», incrociando i dati del Corpo Forestale dello Stato, che rileva ogni anno i Comuni colpiti da incendio e la superficie boscata e non boscata colpita, e quelli del Ministero dell'ambiente, che registra semplicemente le comunicazioni inviate dai Comuni e gli ettari incendiati in esse segnalati.

L'obbligo di comunicazione era stato introdotto dalla normativa previgente con lo scopo di prevenire il rischio di speculazioni successive agli incendi; il rischio, cioè, che il fuoco venga appiccato dolosamente in aree boscate per poi costruirci sopra, magari con la compiacenza del Comune o nella situazione di scarsa chiarezza dei vincoli.

La legge 47/1975 sugli incendi boschivi stabiliva da 25 anni l'obbligo da parte delle Regioni di predisporre piani per la difesa e conservazione del patrimonio boschivo dagli

incendi, stabilendo che nelle zone colpite all'interno dei piani «è vietato l'insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo». Visto però il ritardo nella predisposizione dei piani, il decreto legge 332/1993 (convertito dalla legge 428/1993) aveva stabilito che il vincolo di inedificabilità scattava in tutte le zone boschive distrutte o danneggiate dal fuoco, anche fuori o nelle more dai piani. Ed aveva aggiunto che il sindaco doveva ogni anno inviare al Ministero dell'ambiente «una planimetria, in adeguata scala, del territorio comunale percorso dal fuoco; in tale territorio non sono consentite destinazioni d'uso diverse da quelle in atto prima dell'incendio per almeno dieci anni». L'obiettivo era dunque scoraggiare la speculazione: inutile bruciare aree urbane o extraurbane tanto su quelle aree scatta un vincolo di inedificabilità assoluta, se boscate, o comunque un divieto decennale di cambio di destinazione d'uso. Ma se i Comuni non rilevavano il territorio colpito e non inviavano i dati al Ministero, si rischiava di rendere inapplicabile il vincolo. Era dunque ovvio che in assenza delle opportune mappature l'applicazione dei vincoli rimaneva del tutto virtuale. E riguardo a quest'ultimo punto gravissima è stata fino ad oggi dunque la omessa realizzazione delle cartografie dei terreni bruciati da parte dei Comuni.

Le aree boscate sono soggette al vincolo del T.U. del d.l. n. 490/99 (ex legge Galasso) il quale però va rilevato non prevede un divieto di edificabilità assoluta bensì soltanto una doppia battuta di regime autorizzatorio (ente gestore del vincolo e comune) per il rilascio del nulla osta e della successiva concessione. Ormai diffusamente gli enti amministrativi preposti rilasciano nulla osta e concessione per edificare anche in aree soggette a tale vincolo (ed i comuni, molto spesso enti gestori di fatto del vincolo grazie alla sub-delega regionale hanno addirittura spesso azzerato la procedura del vincolo limitandosi ad integrare la prassi con un parere di un «esperto» in materia ambientale).

In realtà il divieto d'insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo e di mutamento di destinazione d'uso dei terreni percorsi dal fuoco che già era previsto dalla normativa previgente rafforzava il vincolo con una inedificabilità praticamente assoluta.

Ma dove risulta ufficialmente e formalmente che quella specifica area boscata è stata percorsa dal fuoco e dunque vincolata dalla blindatura della inedificabilità? Dalle planimetrie dei comuni sopra citate (...). Praticamente mai realizzate dai Comuni (...). E molti sindaci neppure sanno dell'esistenza di tale fondamentale obbligo.

Consegue che, in assenza delle opportune mappature e delimitazioni delle aree percorse dal fuoco, l'applicazione del divieto di costruzione e mutamento di destinazione d'uso rimane del tutto virtuale, così come è impossibile per i notai e gli uffici del registro poter rispettivamente adempiere all'obbligo di annotazione sugli atti di compravendita e a quello di controllo sugli stessi. Così lo speculatore edilizio oggi invia un manovale per provocare l'incendio certo che, sulla base di tale diffusa omissione dei comuni, tra pochi anni potrà senza eccessivi problemi ottenere la concessione (eventuali impugnative di enti esponenziali risulterebbero comunque complesse per l'assenza del documento formale di attestazione della base del vincolo).

Va sottolineato che il vincolo ordinario può essere superato da nulla-osta (che ormai sempre più frequentemente gli stessi comuni si auto-rilasciano grazie alla sub-delega della Regione) mentre l'inedificabilità sancita dalla vincolistica post-incendio è insuperabile. E su questo sottile passaggio si innesta il principale problema di deterrenza verso gli incendiari prezzolati da chi ha mire cementificatorie.

#### *6.6. I nuovi vincoli sui terreni percorsi dalle fiamme*

Sulla base di tali premesse, importantissimo appare il sistema rinnovato di inibizioni di varie attività sui terreni percorsi dalle fiamme.

È noto, e va ribadito, che la quasi totalità degli incendi boschivi sono dolosi, ed il dolo è motivato da diverse finalità che armano la mano degli autori. I divieti di utilizzo successivi alle fiamme sono un utile argine per vanificare le mire dei mandanti.

E così il divieto di mutamento di destinazione d'uso delle aree boscate per 15 anni dopo l'incendio dovrebbe essere sufficiente per vanificare ogni mira a riguardo, anche considerando che gli atti di compravendita sono viziati da nullità se non riportano in modo espresso il vincolo.

Ed ancora di primaria importanza appare il divieto di attività edilizie per un decennio sui territori bruciati. Appare elementare ricordare (ma vale sempre la pena farlo) che la speculazione edilizia è sempre una causa primaria occulta dietro la mano dei mandanti. Dunque, il vincolo di inedificabilità è essenziale e prioritario.

Ma va rilevato che, come già sopra espresso, il vincolo in se stesso rischia di restare una norma di buon galateo solo sulla carta se poi non viene applicato nella realtà delle cose. E uno degli strumenti essenziali per garantire tale pratica applicazione è la ufficializzazione del territorio percorso dal fuoco. Altrimenti il vincolo non può scattare a livello formale e non può essere richiamato in atti e ricorsi.

Fino ad oggi, è stato ampiamente sopra esposto, l'obbligo per i sindaci di redigere le cartografie ufficiali di tali territori entro il mese di ottobre di ogni anno è stato praticamente ignorato dalla maggior parte dei comuni (sono dati forniti dallo stesso Ministero dell'ambiente) e così appare impossibile in sede di rilascio di concessione far valere il vincolo di inedificabilità. Su questo specifico e rilevantissimo punto la nuova legge appare salutare giacché, evidentemente recependo le violente contestazioni su tale problema, ed il fallimento del regime previgente, prevede in modo significativo il rinnovo di tale obbligo per le amministrazioni comunali.

Va sul punto peraltro sottolineato che sull'argomento, dopo una decisa campagna del WWF Italia che richiedeva una pressione governativa contro queste palesi omissioni, è intervenuto anche il Ministero dell'ambiente che con una lettera del 17 ottobre 2000 chiede al Ministro dell'Interno di intervenire sui comuni inadempienti per indurli a realizzare le cartografie.

E la nuova legge retroagisce imponendo la redazione dei dati relativamente all'ultimo quinquennio così sanando un periodo di omissiva inattività dei comuni. Questa attività di verifica in retrospettiva deve determinare un «apposito catasto» di censimento ufficiale che poi dovrà essere «aggiornato annualmente». La legge prevede inoltre che «l'elenco dei predetti soprassuoli deve essere esposto per trenta giorni all'albo pretorio comunale, per eventuali osservazioni. Decorso tale termine, i comuni valutano le osservazioni presentate ed approvano, entro i successivi sessanta giorni, gli elenchi definitivi e le relative perimetrazioni».

Va ancora rilevato il divieto di effettuare per cinque anni attività di rimboschimento ed ingegneria ambientale sui terreni bruciati con risorse pubbliche (da sempre fonte di tragici sospetti sui mandanti) vincolando dette opere ad un intervento autorizzatorio specifico del Ministero dell'ambiente.

Infine, degno di rilievo (e speriamo non solo teorico) appare il punto che favorisce la sperimentazione di tecniche satellitari per l'individuazione delle aree bruciate ai fini vincolistici (tecniche che già nel settore del rilievo delle discariche e degli scarichi abusivi sotterranei ha dato proficui risultati).

Allo scopo di tramutare i principi della legge in sensibilità diffusa nella popolazione riguardo alla problematica degli incendi è stata inserita la previsione dell'art. 5, comma 1, della legge quadro che dispone l'integrazione dei programmi didattici nelle scuole e negli istituti di ogni ordine e grado «ai fini della crescita e della promozione di un'effetti-

va educazione ambientale in attività di protezione civile». Certamente il coinvolgimento attivo della popolazione costituisce la chiave di volta anche per isolare comportamenti colposi o criminosi troppo spesso sottovalutati.

Una maggiore consapevolezza ambientale risulta determinante, quindi, in rapporto a una più efficace attività di repressione del crimine in materia di incendi boschivi.

Un ulteriore elemento di innovazione, che speriamo vada ad incidere in modo positivo sull'inesco e sull'evolversi degli eventi incendiari, è costituito dalla possibilità prevista dalla legge di concedere contributi per opere di manutenzione dei boschi (art. 4, comma 3).

Oltre il 60 per cento delle proprietà boschive appartiene a privati che attualmente non hanno alcun interesse a effettuare la manutenzione in quanto il reddito ricavabile non compensa le spese sostenute.

Poiché i boschi privati non producono solo legname ma offrono una serie di servizi pubblici (difesa idrogeologica dei versanti, ossigeno, acqua pulita, mitigazione dell'effetto serra, paesaggio, biodiversità, eccetera) la nuova legge ha ritenuto corretto riconoscere ai proprietari degli stessi dei crediti da compensare con opportune incentivazioni (contributi, agevolazioni fiscali e altro). La ordinaria coltura dei boschi diventa così una operazione importante ai fini della prevenzione e della difesa contro la propagazione degli incendi boschivi per cui incentivarla è nell'interesse generale della difesa dell'ambiente.

#### 6.7. I nuovi reati specifici a carico degli incendiari

Il nuovo testo sugli incendi boschivi modifica il codice penale introducendo il reato specifico relativo. Un reato che fino ad oggi era, per così dire, generico nel senso che era previsto come aggravante del delitto di incendio in generale. Ora è previsto in modo specifico, e più severo, il delitto di incendio boschivo con previsione autonoma.

L'innovazione riguarda in primo luogo l'individuazione stessa del nuovo reato come fattispecie criminosa autonoma ed innovativa e quindi, anche come politica giudiziaria, l'evoluzione è importante e significativa. In secondo luogo, le pene sono più severe. Oggi infatti la pena minima è di quattro anni e si può superare, in teoria, i dieci anni nei casi più gravi (ad esempio per incendi nelle aree protette).

Oltre alla nuova formulazione del reato specifico di «incendio boschivo» (art. 423 *bis*) è stato ripristinato il parallelo terzo comma dell'art. 424 c.p. relativo all'ipotesi specifica di «danneggiamento seguito da incendio» boschivo.

Appare evidente che la formulazione dell'art. 423 *bis* si ripartisce in due parti ben distinte: una dolosa ed una colposa. Si tratta in realtà di due ipotesi del tutto diverse, appartenenti a fattispecie oggettive ma soprattutto soggettive antitetiche.

Va infatti sottolineato che nel caso previsto dal primo comma (incendio doloso) si ricomprendono tutte le attività criminali in senso stretto (singole e/o associate) nel quale contesto il soggetto responsabile (incendiario, non «piromane») opera in modo intenzionale diretto e premeditato in senso stretto per appiccare volontariamente e scientemente il fuoco all'area boscata. Ed è certamente dunque l'ipotesi più grave in assoluto, caratterizzata dalla intenzionalità (appunto dolosa) dell'agente. Si tratta verosimilmente di gran parte dei casi (seppur a carico di soggetti ignoti) che ogni anno appiccano il fuoco a boschi e foreste.

L'ipotesi colposa prevista nel secondo comma, invece, è relativa al caso del soggetto agente che pur non volendo, a livello di comportamento soggettivo, determinare l'incendio boschivo, pone in essere un comportamento imprudente, negligente, dovuto ad imperizia e/o non osservando norme e regolamenti talché l'incendio, seppur non voluto in modo intenzionale, comunque si sviluppa. Il caso classico è rappresentato da colui che, ad esempio, brucia le erbe

secche e/o accende il fuoco in un bosco per cucinare o altri scopi in condizioni di imprudenza e/o violando l'ordinanza specifica in materia; tale comportamento determina poi un mancato controllo del fuoco che sfugge di mano e si propaga all'area boscata determinando l'incendio.

Dunque la differenza sostanziale tra dolo e colpa è notevole e si riflette anche sulla differenza sanzionatoria.

#### 6.8. Le nuove sanzioni per le violazioni ai divieti di attività sulle aree bruciate

La nuova legge prevede, inoltre, una serie di sanzioni minori per diversi casi di violazione ai divieti di attività sulle aree percorse dal fuoco.

Infatti in caso di trasgressioni al divieto di pascolo su soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco (divieto imposto dal primo comma dell'art. 10), si applica una sanzione amministrativa, per ogni capo, non inferiore a lire 60.000 e non superiore a lire 120.000 e nel caso di trasgressione al divieto di caccia sui medesimi soprassuoli si applica una sanzione amministrativa non inferiore a lire 400.000 e non superiore a lire 800.000 (terzo comma art. 10).

Sulla base del quarto comma, inoltre, in caso di trasgressioni al divieto di realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive su soprassuoli percorsi dal fuoco (sempre previsto dal comma 1 del medesimo art. 10), si applica l'art. 20, primo comma, lett. c), della l. 28 febbraio 1985, n. 47 (che prevede una pesante sanzione penale specifica per le violazioni urbanistico-edilizie in aree sottoposte a regime di vincolo di protezione). È altresì previsto e ribadito anche dalla legge sugli incendi che il giudice, nella sentenza di condanna, dispone la demolizione dell'opera e il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile (ordine già innestato peraltro nel contesto della legge n. 47/85 e dunque rafforzato in questa sede). Sul punto va peraltro richiamata la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che riserva la pratica attuazione di questo ordine non al sindaco bensì direttamente al pubblico ministero tramite la forza pubblica:

«L'ordine di demolizione adottato dal giudice ai sensi dell'art. 7 l. 28 febbraio 1985, n. 47, al pari delle altre statuizioni contenute nella sentenza definitiva, è soggetto alla esecuzione nelle forme previste dal codice di procedura penale, avendo natura di provvedimento giurisdizionale, ancorché applicativo di sanzione amministrativa. (Nello affermare detto principio la Corte ha precisato che ai sensi dell'art. 655 c.p.p. l'organo promotore dell'esecuzione è il pubblico ministero il quale, ove il condannato non ottemperi all'ingiunzione a demolire, è tenuto ad investire, per la fissazione delle modalità di esecuzione, inoltre, al recupero delle spese del procedimento esecutivo ai sensi dell' art. 181 att. c.p.p.). «L'ordine di demolizione previsto dall'art. 7 legge n. 47/85 ha natura di provvedimento giurisdizionale, con la conseguenza che ne è demandata l'esecuzione al pubblico ministero ed al giudice dell'esecuzione secondo i rispettivi ruoli; la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria riguardo all'esecuzione dell'ordine stesso è conseguente alla caratterizzazione che tale provvedimento riceve dalla sede in cui viene adottato, non essendo neppure ipotizzabile che l'esecuzione di un provvedimento adottato dal

giudice venga affidata alla pubblica amministrazione salvo che la legge non disponga altrimenti in modo espresso; poiché detta previsione non è contemplata nella legge n. 47/85, l'organo promotore dell'esecuzione va identificato nel pubblico ministero e la cancelleria del giudice dell'esecuzione deve provvedere al recupero delle spese del procedimento di esecuzione nei confronti del condannato previa eventuale garanzia reale a seguito di sequestro conservativo imposto su beni dell'esecutato». [Cass. Sez. Un. Pen., 19 giugno 1996, n. 15 (c.c.), ric. P.M. in proc. Monterisi].

Va ancora rilevato che sulla base dell'art. 3 le regioni sono tenute ad approvare il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi. Il piano, sottoposto a revisione annuale, individua, tra l'altro, «le azioni determinanti anche solo potenzialmente l'innescio di incendio nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo».

Di conseguenza, ai sensi del quinto comma dell'art. 10, nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo sono vietate tutte le azioni, individuate ai sensi di tali piani e determinanti anche solo potenzialmente l'innescio di incendio.

Per le trasgressioni a tali divieti (sesto comma dell'art. 10) si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a lire 2.000.000 e non superiore a lire 20.000.000. Tali sanzioni sono raddoppiate nel caso in cui il responsabile appartenga a una delle categorie descritte all'art. 7, commi 3 e 6.

In caso di trasgressioni ai suddetti divieti (comma 7) da parte di esercenti attività turistiche, oltre alla sanzione citata è disposta la revoca della licenza, dell'autorizzazione o del provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività.

In ogni caso si applicano le disposizioni dell'art. 18 della l. 8 luglio 1986, n. 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale, alla cui determinazione concorrono l'ammontare delle spese sostenute per la lotta attiva e la stima dei danni al soprassuolo e al suolo.

In conclusione, oggi registriamo dunque una nuova norma-quadro in materia di incendi boschivi che delinea certamente criteri nuovi e moderni per la lotta a questo sistematico disastro ambientale.

Vi è da augurarsi che le previsioni amministrative e politiche, che delincono le essenziali attività di prevenzione, non rimangano attestazioni teoriche e di facciata ma vengano effettivamente tradotte in azioni dirette e concrete sul territorio.

Quanto invece alla nuova strategia repressiva, non dimenticando mai che il fenomeno degli incendi boschivi è in gran parte (quasi totalmente) dovuto ad attività dolose criminali o comunque fortemente colpose, il potenziamento delle attività investigative degli organi di polizia giudiziaria (in primo luogo, del Corpo Forestale dello Stato che è una forza di polizia dello Stato con precise e doverose funzioni di polizia giudiziaria) ed una rigida applicazione delle sanzioni a livello giudiziario costituiscono presupposti inevitabili ed irrinunciabili per garantire l'efficace applicazione dei nuovi principi della legge.

Altrimenti non è cambiato nulla. □

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE, Sez. V - 14-12-2000, in causa C-99/99 - La Pergola, pres.; Iann, est.; Alber, avv. gen. - Repubblica italiana c. Commissione.

**Agricoltura e foreste - OCM settore grassi - Olio di oliva - Norme commerciali - Reg. (CE) n. 2815/98 - Designazione dell'origine dell'olio - Validità.** [Reg. 22 settembre 1966, n. 136/66 (CEE); reg. 22 dicembre 1998, n. 2815/98 (CE)]

*Il reg. (CE) 22 dicembre 1998, n. 2815/98 della Commissione, relativo alle norme commerciali dell'olio di oliva del quale se ne è chiesto l'annullamento, deve ritenersi pienamente valido (1).*

(Omissis). - 1. - Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 17 marzo 1999, la Repubblica italiana ha chiesto, in forza dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), in via principale, l'annullamento del regolamento (CE) della Commissione 22 dicembre 1998, n. 2815, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva (G.U. L 349, pag. 56; in prosieguo: il «regolamento impugnato»), o, in via subordinata, degli artt. 1 e 2, n. 1 e n. 2, terzo comma, nonché 3, n. 2, terzo comma, e n. 3, di detto regolamento.

2. - Il regolamento impugnato è stato emanato sulla base del regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (G.U. 1966, n. 172, pag. 3025), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1915 (G.U. L 183, pag. 7; in prosieguo: il «regolamento n. 136/66»), e segnatamente del suo art. 35 bis. Tale disposizione autorizza la Commissione ad emanare disposizioni per la messa in commercio, in particolare, dell'olio d'oliva. Secondo il n. 1 del detto articolo, le disposizioni possono riguardare «in particolare, la classificazione per qualità, l'imballaggio e la presentazione». Ai sensi del n. 3 della stessa disposizione, tali norme sono emanate «tenendo conto delle esigenze tecniche di produzione e di commercializzazione nonché dell'evoluzione dei metodi di determinazione delle caratteristiche fisico-chimiche e organolettiche dei prodotti di cui (...)».

3. - Il regolamento impugnato disciplina le denominazioni d'origine dell'olio d'oliva destinato ai consumatori degli Stati membri.

4. - L'art. 1, primo comma, del regolamento impugnato recita: «La designazione dell'origine dell'olio extra vergine di oliva e dell'olio di oliva vergine, di cui al punto 1, lettera a) e b), dell'allegato del regolamento n. 136/66/CEE, è facoltativa sugli imballaggi destinati ai consumatori degli Stati membri o sulle etichette apposte su detti imballaggi. Qualora un operatore usufruisca di tale facoltà, la designazione dell'origine è autorizzata esclusivamente secondo le disposizioni del presente regolamento».

5. - L'art. 2 del regolamento impugnato dispone:

«1. La designazione dell'origine riguarda una zona geografica e può indicare soltanto:

a) una zona geografica la cui denominazione è stata registrata come denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta conformemente al regolamento (CEE) n. 2081/92,

e/o

b) ai sensi del presente regolamento:

- uno Stato membro;
- la Comunità europea;
- un paese terzo.

2. Fatte salve le norme nazionali adottate ai sensi della direttiva 79/112/CEE, l'etichettatura e la presentazione della designazione dell'origine per i consumatori finali devono essere conformi a quanto disposto dal presente paragrafo.

La designazione dell'origine è riportata sull'imballaggio o sull'etichetta apposta su di esso, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 79/112/CEE, in modo da essere facilmente compresa dai consumatori finali.

Qualsiasi riferimento a una zona geografica sull'imballaggio o sull'etichetta apposta su di esso è considerato come una designazione dell'origine soggetta alle disposizioni del presente regolamento, ad eccezione:

- del nome del marchio o dell'impresa, la cui domanda di registrazione è stata presentata anteriormente al 1° gennaio 1999 conformemente alla direttiva 89/104/CEE;

- della designazione effettuata ai sensi del regolamento (CEE) n. 2081/92».

6. - Ai sensi dell'art. 3 del regolamento impugnato:

«1. Per gli oli d'oliva che beneficiano di una denominazione d'origine protetta o di una indicazione geografica protetta, la designazione dell'origine deve essere effettuata in conformità delle disposizioni previste dal regolamento (CEE) n. 2081/92.

2. La designazione dell'origine a livello di uno Stato membro o della Comunità europea, nei casi diversi da quelli specificati al paragrafo 1, corrisponde alla zona geografica nella quale un olio extra vergine di oliva o un olio di oliva vergine sono stati ottenuti.

Tuttavia, nel caso di tagli di oli extra vergini di oliva o di oli di oliva vergini che provengono per più del 75 per cento da uno stesso Stato membro o dalla Comunità l'origine prevalente può essere indicata a condizione che sia seguita dalla menzione selezione di oli di oliva (extra) vergini ottenuti in percentuale superiore al (75 per cento) in (...) (designazione dell'origine).

Ai sensi del presente paragrafo, un olio extra vergine d'oliva o un olio d'oliva vergine si considera ottenuto in una zona geografica unicamente se l'olio in questione è estratto dalle olive in un frantoio situato nella zona di cui trattasi.

3. Nel caso di un olio extra vergine d'oliva o di un olio vergine d'oliva importato da un paese terzo, la designazione dell'origine è determinata dalle disposizioni in materia di origine non preferenziale di cui agli articoli da 22 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92».

7. - Il governo italiano invoca a fondamento del suo ricorso due motivi, relativi rispettivamente

- alla violazione ed errata applicazione dell'art. 35 bis del regolamento n. 136/66, dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità (G.U. 1979, L 33, pag. 1), nonché degli artt. 22 e 24 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (G.U. L 302, pag. 1), e

- alla violazione ed errata applicazione della prima direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/104/CEE, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa (G.U. 1989, L 40, pag. 1).

#### Sul primo motivo

8. - Il governo italiano sostiene che la Commissione ha fatto un uso illogico ed errato del potere discrezionale attribuitole dall'art. 35 bis del regolamento n. 136/66 allorché ha deciso che l'origine di un «olio extra vergine di oliva» o di un «olio di oliva vergine» vada definita, a livello di Stato membro o della Comunità, in funzione del luogo in cui si ottiene tale olio, ossia il luogo in cui quest'ultimo è estratto dalle olive. Tale scelta sarebbe «in netto e immotivato contrasto con la politica adottata in occasione della disciplina della designazione di altri prodotti».

9. - In primo luogo, il governo italiano fa valere che tale criterio disconosce il principio del collegamento territoriale consacrato, a suo parere, dalla normativa comunitaria in materia di origine

(1) La sentenza è commentata da L. COSTATO, in questa Riv., 2001, 136.

dei prodotti agricoli. Esso si riferisce in particolare, a questo proposito, alla direttiva 79/112, all'art. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (G.U. L 208, pag. 1), che collega le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche alla zona di origine del prodotto agricolo di cui trattasi, nonché al regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1989, n. 2392, che stabilisce le norme generali per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve (G.U. L 232, pag. 13), dove è precisato, al dodicesimo considerando, che, per la qualità del vino e del mosto, sono determinanti le condizioni naturali del luogo in cui è situato il vigneto.

10. - In secondo luogo, il governo italiano asserisce che i due motivi invocati dalla Commissione per giustificare la scelta del detto criterio sono illogici ed incoerenti.

11. - Il primo motivo, secondo il quale le tecniche di estrazione inciderebbero sulla qualità e sul gusto degli oli vergini, sarebbe in contraddizione con l'affermazione, contenuta nel primo considerando del regolamento impugnato, secondo cui gli usi o le pratiche agricole inciderebbero sulla qualità e sul gusto degli oli ottenuti. In ogni caso, la coltura delle olive costituirebbe la fase essenziale del processo produttivo.

12. - Il secondo motivo della Commissione, secondo cui il luogo d'estrazione dell'olio coinciderebbe con quello di raccolta delle olive, visto che il trasporto di olive da un paese all'altro sarebbe molto ridotto, sarebbe erroneo.

13. - In terzo luogo, il governo italiano sostiene che le misure adottate dalla Commissione violano l'art. 2, n. 1, della direttiva 79/112 perché sono tali da indurre in errore il consumatore quanto all'origine dell'olio.

14. - In quarto luogo, il governo italiano fa valere che sarebbe erroneo il riferimento, contenuto nell'art. 3, n. 3, del regolamento impugnato, agli artt. da 22 a 26 del regolamento n. 2913/92. Infatti, l'applicazione del criterio contenuto nell'art. 24 di quest'ultimo, ossia la determinazione dell'origine di una merce in funzione del luogo in cui ha subito l'ultima trasformazione, potrebbe far sì che la miscelazione d'oli di diversa provenienza operata in un certo Stato membro basti da sola a conferire ad un olio la denominazione d'origine di tale Stato.

15. - La Commissione ricorda preliminarmente che, nel perseguire gli scopi della politica agricola comune, le istituzioni godono di un potere discrezionale e che il sindacato giurisdizionale deve limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale (sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio, *Racc.* pag. 3333, punto 25).

16. - Per quanto riguarda il primo argomento della Repubblica italiana, la Commissione deduce che il tentativo della ricorrente di estrapolare dalla legislazione un'unica nozione di origine per i vari prodotti agricoli è sterile.

17. - Per quanto riguarda il secondo argomento, la Commissione, da un lato, sottolinea l'importanza della spremitura per la qualità dell'olio. Dall'altro, essa constata che, dal momento che il trasporto delle olive necessita di talune precauzioni, esso è molto più costoso di quello dell'olio ottenuto da quelle stesse olive. Il rischio che olive non provenienti dall'Italia vi siano importate per la spremitura, al fine di beneficiare della denominazione d'origine, sarebbe perciò trascurabile. La Commissione assicura che, se circostanze sopravvenute dovessero non di meno condurre ad un aumento di tali trasporti, essa potrebbe modificare il regolamento impugnato per ovviare alle conseguenti turbative del mercato dannose per i consumatori.

18. - In risposta al terzo argomento, la Commissione sostiene che il regolamento impugnato richiama il luogo di spremitura solo per gli oli la cui denominazione d'origine si riferisce al territorio di un intero Stato membro o della Comunità. Infatti, la varietà dei climi, delle pratiche agricole e delle varietà coltivate in ciascuno Stato membro farebbe sì che tali elementi non potrebbero avere una netta incidenza sulle caratteristiche del prodotto. Ciò posto, il fatto di sapere che un olio è prodotto con olive provenienti da uno Stato membro non fornirebbe al consumatore alcuna indicazione aggiuntiva sulla qualità dello stesso.

19. - Quanto al quarto argomento, la Commissione fa valere che il rinvio contenuto nell'art. 3, n. 3, del regolamento impugnato al regolamento n. 2913/92 è volto esclusivamente a determinare quale sia il paese terzo d'origine nel caso di oli provenienti da un paese terzo.

20. - La Commissione aggiunge che il criterio adottato dal regolamento impugnato facilita i controlli. Mentre il numero dei

produttori d'olive sarebbe molto elevato, quello dei frantoi, già soggetti a tutto un insieme di obblighi e controlli nell'ambito della normativa comunitaria, sarebbe più limitato.

21. - Si deve preliminarmente ricordare che l'art. 3, n. 2, del regolamento impugnato riguarda soltanto la designazione dell'origine dell'«olio extra vergine di oliva» e dell'«olio di oliva vergine» a livello di Stato membro o di Comunità europea.

22. - Va rilevato che il regolamento impugnato è stato adottato sulla base dell'art. 35 *bis* del regolamento n. 136/66. Al n. 1 di tale disposizione, il Consiglio ha conferito alla Commissione il potere di adottare norme per la messa in commercio, segnatamente, dell'olio d'oliva. Conformemente al n. 3 dello stesso articolo, la Commissione, adottando tali misure secondo la procedura detta dei «comitati di gestione», deve tenere conto «delle esigenze tecniche di produzione e di commercializzazione nonché dell'evoluzione dei metodi di determinazione delle caratteristiche fisico-chimiche e organolettiche» dei prodotti di cui trattasi.

23. - Contrariamente a quanto sostiene il governo italiano, né l'art. 35 *bis*, né alcun'altra disposizione del regolamento n. 136/66 introduce altri limiti al potere discrezionale della Commissione per quanto riguarda la determinazione dell'origine dei prodotti in esame.

24. - La direttiva 79/112 non contiene alcuna indicazione a tale riguardo. Quanto ai criteri specifici definiti dal regolamento n. 2081/92 in tema di indicazioni geografiche e di denominazioni d'origine dei prodotti agricoli, essi si riferiscono ad aree geografiche delimitate ed omogenee e non si possono trasformare in regole generali, applicabili quale che sia l'estensione e l'eterogeneità delle zone coinvolte. Analogamente, le norme fissate dal regolamento n. 2392/89, riguardo ai vini e ai mosti d'uve, sono state emanate in considerazione delle specifiche proprietà di tali prodotti e non si può considerare che trovino applicazione generalizzata a tutti i prodotti agricoli. Ne consegue che non si può trarre dalla normativa invocata dal governo italiano un principio generale in base al quale l'origine dei vari prodotti agricoli debba essere inderogabilmente e uniformemente fissata in funzione della zona geografica in cui questi ultimi sono coltivati.

25. - Si deve perciò considerare che la Commissione disponeva di un ampio potere discrezionale per disciplinare, nell'ambito delle competenze conferitele dall'art. 35 *bis* del regolamento n. 136/66, la designazione dell'origine dell'olio d'oliva.

26. - Trattandosi di valutare una situazione economica complessa, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, quando, come nella fattispecie, la Commissione fruisce di un'ampia libertà di valutazione, il giudice comunitario, nell'effettuare il controllo di legittimità sull'esercizio di questa libertà, non può sostituire le proprie valutazioni in materia a quelle dell'autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se queste ultime non siano viziate da errore manifesto o sviamento di potere (sentenza 25 giugno 1997, causa C-285/94, Italia/Commissione, *Racc.* pag. I-3519, punto 39).

27. - Nel caso in esame, il governo italiano non ha dimostrato l'esistenza di un tale errore o di un tale sviamento. I motivi esposti dalla Commissione nella motivazione del regolamento impugnato e chiariti nell'ambito del procedimento in corso per giustificare la scelta del luogo in cui si ottiene l'olio per designare l'origine di un «olio extra vergine di oliva» o d'uno «olio di oliva vergine», allorché tale origine si riferisce a uno Stato membro o alla Comunità europea, non sono né illogici né incoerenti.

28. - Da una parte, la Commissione ha preso in considerazione il fatto che il modo in cui l'olio è estratto dalle olive svolge un ruolo notevole per la qualità dell'olio, specialmente per il gusto, il profumo e il colore. Essa ha considerato che tale ruolo riveste maggiore importanza di quello svolto sia dalle condizioni climatiche e ambientali del luogo in cui sono coltivate le olive, sia dalle diverse varietà di olive coltivate. Tale giudizio si basa sul fatto che tali elementi variano in modo considerevole da uno Stato membro all'altro, così come all'interno di uno stesso Stato membro, e che non si può quindi avere, per oli la cui origine abbraccia tutto il territorio di uno Stato membro o della Comunità europea, cioè quelli di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento impugnato, un'incidenza nettamente individuabile sulle loro caratteristiche fisico-chimiche e organolettiche.

29. - D'altra parte, la Commissione ha tenuto conto del fatto che il trasporto di olive tra paesi è ridotto, considerati i costi generati dall'esigenza di prendere talune precauzioni per evitare notevoli perdite di qualità.

30. - Sulla base di tali considerazioni, non si può sostenere che scegliere il luogo in cui si ottiene l'olio come criterio di deter-



minazione, a livello di Stato membro o di Comunità europea, dell'origine di un «olio extra vergine di oliva» o d'un «olio vergine-disconosca le esigenze di una buona informazione del consumatore. Inoltre, come sostiene la Commissione, tale criterio facilita considerevolmente i controlli.

31. - Infine, il collegamento di tale criterio con quello «(dell')ultima trasformazione o lavorazione sostanziale», previsto dall'art. 24 del regolamento n. 2913/92, non può dar luogo agli abusi evocati dal governo italiano. Infatti, il rinvio a tale regolamento, contenuto nell'art. 3, n. 3, del regolamento impugnato, riguarda solo la determinazione del luogo stabilito per fissare la designazione dell'origine di un olio importato da un paese terzo. Per essere posto in commercio come merce originaria di uno Stato membro o della Comunità, un «olio extra vergine di oliva» o un «olio di oliva vergine» deve perciò soddisfare i requisiti di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento impugnato.

32. - Ciò posto deve essere respinto il motivo relativo alla violazione e all'errata applicazione dell'art. 35 *bis* del regolamento n. 136/66, dell'art. 2, n. 1, della direttiva 79/112 nonché degli artt. 22 e 24 del regolamento n. 2913/92.

#### *Sul secondo motivo*

33. - Il governo italiano sostiene che la Commissione stabilendo, nell'art. 2, n. 2, terzo comma, primo trattino, del regolamento impugnato che i marchi la cui domanda di registrazione è stata presentata anteriormente al 1° gennaio 1999 sono esclusi dall'applicazione di detto regolamento, ha applicato in modo errato la direttiva 89/104. Infatti, tale eccezione potrebbe consentire veri e propri abusi a motivo del fatto che autorizzerebbe la registrazione di marchi successivamente alla pubblicazione del regolamento impugnato.

34. - Secondo la Commissione, una registrazione in malafede di un marchio anteriormente al 1° gennaio 1999, al fine di eludere l'applicazione del regolamento impugnato, è contraria all'art. 3 della direttiva 89/104 e quindi illecita.

35. - A tale proposito, è sufficiente constatare che il rischio di una registrazione abusiva nel corso del periodo che va dal 24 dicembre 1998, data di pubblicazione del regolamento impugnato, al 1° gennaio 1999 risulta teorico tenuto conto, da un lato, delle brevità di tale periodo e, dall'altro, della lunghezza e complessità delle procedure necessarie per la registrazione di un marchio. In mancanza di un qualsiasi principio di prova prodotto dal governo italiano, la semplice asserzione di tale rischio da parte di quest'ultimo non basta a dimostrare l'esistenza di un errore manifesto o di uno sviamento di potere della Commissione.

36. - Il motivo relativo alla falsa applicazione della direttiva 89/104 deve perciò essere respinto.

37. - Dato che nessuno dei due motivi invocati dalla Repubblica italiana a sostegno del suo ricorso è fondato, quest'ultimo deve perciò essere interamente respinto.

#### *Sulle spese. (Omissis)*

\*

Cass. Sez. III Civ. - 12-8-2000, n. 10789 - Sommella, pres.; Finocchiaro, est; Raimondi, P.M. (conf.) - Sgobba (avv. De Giorgio) c. Colucci (avv. Chiesa). (*Conferma App. Bari 27 novembre 1997*)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - In favore del proprietario del fondo confinante - Comunicazione ex art. 8 legge n. 590 del 1965 - Contenuto - Effetti - Esonero del retraente dalla prova dei requisiti richiesti per l'esercizio di detto diritto - Esclusione - Onere probatorio a carico del medesimo - Persistenza.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Mancanza di uno dei requisiti di legge - Esercizio del riscatto - Esclusione - Azione ex art. 2932 - Esercizio - Esclusione.** (C.c., art. 2932)

**Prova civile - Poteri (o obblighi) del giudice - Fatti pacifici - Nozione - Configurabilità - Condizioni - Mancata contestazione del fatto dedotto dalla controparte - Sufficienza - Esclusione.** (C.c., art. 2697)

**Prelazione e riscatto - In genere - Spettanza - Sussistenza delle condizioni di legge - Accertamento d'ufficio - Necessità.** (C.p.c., art. 112; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*In tema di prelazione agraria, la comunicazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 (modificato dall'art. 7 della legge n. 817 del 1971), non contenendo alcun riconoscimento implicito e costituendo solo l'adempimento unilaterale di una formalità dovuta, proveniente dal proprietario alienante il fondo, soggetto diverso dall'eventuale acquirente del fondo, nei cui confronti deve essere fatto valere il diritto di riscatto, non può esonerare il retraente dall'onere della prova dell'esistenza dei requisiti richiesti per l'esercizio di tale diritto (tra i quali la stessa qualifica di affittuario coltivatore diretto, mezzadro, colono e compartecipe), che resta a suo carico secondo il principio generale di cui all'art. 2697 c.c. (1).*

*La prelazione agraria, presupponendo il possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge per il riconoscimento del relativo diritto, non può essere validamente esercitata - né conseguentemente attribuisce il diritto di riscatto in caso di vendita del fondo - a colui il quale, pur avendo ricevuto la denuncia e dichiarato di esercitare la prelazione, sia privo dei prescritti requisiti, senza che possa competergli l'azione a norma dell'art. 2932 c.c. non essendo la prelazione assimilabile ad un obbligo a contrarre (2).*

*Non avendo la parte l'onere della contestazione specifica di ogni situazione di fatto dedotta ex adverso, un fatto può ritenersi provato o quando esplicitamente ammesso dalla controparte oppure quando questa pur non contestandolo in modo specifico abbia impostato il proprio sistema difensivo su circostanze o argomentazioni logicamente incompatibili con il suo disconoscimento (3).*

*In tema di prelazione e di riscatto agrario il giudice del merito è tenuto, comunque, ex officio alla verifica della sussistenza in concreto di tutte le molteplici condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda (4).*

(*Omissis*). - I giudici del merito hanno rigettato la domanda proposta da Sgobba Giuseppe contro Colucci Francesco Paolo Maria e diretta a sentire dichiarare avvenuta, in favore di esso attore, per il prezzo di lire 120 milioni, la vendita di un fondo rustico di proprietà del convenuto (ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 8, della l. 26 maggio 1965, n. 590, e 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817) atteso che faceva difetto, nella specie, una idonea prova della sussistenza, in capo all'attore Sgobba, delle condizioni soggettive volute dalla legge perché lo stesso potesse esercitare il diritto di prelazione del caso e, in particolare, del possesso, da parte di costui della qualità di coltivatore diretto.

Ha osservato, al riguardo, la Corte:

- una certificazione, in atti, rilasciata dal sindaco di Alberobello, attestante che lo Sgobba dedica la sua attività materiale alla coltivazione della terra di sua proprietà è, all'evidenza, inidonea allo

(1-4) Sulla prima massima, in senso conforme, cfr.: Cass. 1° aprile 1995, n. 3836, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 751; Cass. 4 maggio 1989, n. 2064, in *Giur. agr. it.*, 1989, 572; Cass. 16 giugno 1987, n. 5300, *ivi*, 1987, 599. Sul punto vedi anche: Cass. 14 aprile 1989, n. 1804, in *Giur. agr. it.*, 1989, 476; Cass. 11 giugno 1987, n. 5095, *ivi*, 1987, 601; in *Nuova giur. civ.*, 1987, 149, con nota di MANSERVISI S.; Cass. 10 febbraio 1986, n. 1614, *ivi*, 1986, 346. Sulla seconda massima, in senso conforme, cfr. Cass. 6 febbraio 1987, n. 1203, in *Giur. agr. it.*, 1987, 412. Sulla terza massima, in senso conforme, cfr.: Cass. 12 maggio 1999, n. 4687, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1059; Cass. 13 febbraio 1999, n. 1213, *ivi*, 1999, 336; Cass. 4 agosto 1997, n. 7189, *ivi*, 1997, 1324; Cass. 18 luglio 1997, n. 6623, *ivi*, 1997, 1238; Cass. 15 gennaio 1996, n. 266, in questa Riv., 1997, 107, con nota di LIPARI M., *Risoluzione dell'affitto ed eccezione di pagamento dei canoni in misura extralegale*; Cass. 5 dicembre 1992, n. 12947, in *Foro it.*, 1994, 1127, con nota di BRUNELLI A. Sulla quarta massima, in senso conforme, cfr.: Cass. 10 aprile 1998, n. 3732, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 788; Cass. 29 gennaio 1998, n. 885, in questa Riv., 1998, 569 (M); Cass. 25 marzo 1997, n. 2603, in *Vita not.*, 1997, 1454.

scopo di dimostrare il ricorrere, in capo all'attore, del requisito di cui sopra, quanto meno per la sua estrema genericità, non essendo dato di dedurre dalla medesima l'estensione dei fondi di proprietà dell'attore e il rapporto proporzionale con la forza di lavoro di cui lo stesso dispone nell'ambito della propria famiglia;

– non appare idonea a colmare la descritta lacuna probatoria la prova per testi dedotta dallo Sgobba, atteso che questa si limita a ricalcare pedissequamente il contenuto della certificazione del sindaco di Alberobello.

2. - Parte ricorrente censura tale sentenza con due, concorrenti motivi.

Con il primo lo Sgobba, deducendo «insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.)», «violazione o falsa applicazione degli artt. 2697 e 2735 c.c., degli artt. 1 ss., 8 e 31 l. 26 maggio 1965, n. 590 e dell'art. 7, l. 14 agosto 1971, n. 817, nonché degli artt. 115 e 116 c.p.c. (art. 360, n. 3 c.p.c.)» lamenta che la Corte del merito:

2.1. - ha rigettato la domanda di esso concludente «con una motivazione invero sibillina»;

2.2. - ha trascurato completamente la doverosa valutazione di tutte le risultanze documentali, in atti e, in particolare:

– la raccomandata con la quale il Colucci gli proponeva l'acquisto del fondo per cui è controversia senza riserva alcuna;

– la pratica espletata da esso concludente presso l'Ispezzorato provinciale per l'agricoltura al fine dell'ottenimento del mutuo agevolato di cui all'art. 1, della l. 26 maggio 1965, n. 590, non concesso per un motivo totalmente diverso dalla assenza in capo ad esso Sgobba della qualità di coltivatore diretto;

2.3. - non ha tenuto presente che «la certificazione del sindaco di Alberobello, attestante lo svolgimento da parte dello Sgobba dell'attività manuale di coltivazione dei suoi fondi, così come quanto si chiedeva da questi di provare per testimoni, non potevano legittimamente essere considerati alla stregua di dati a sé stanti come purtroppo è stato da parte dei giudici baresi, incombendo loro un obbligo di motivazione anche alla luce di quanto ulteriormente emergente *ex actis*»;

2.4. - non ha considerato che sul punto qualità di coltivatore diretto dello Sgobba il Colucci non aveva mai formulato rilievi meno che generici.

Con il secondo motivo intimamente connesso al precedente e da esaminarsi congiuntamente a quanto il ricorrente denuncia, sempre con riferimento alla trasmissione da parte del Colucci ad esso concludente di copia del preliminare di vendita «omessa motivazione su punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 c.p.c.)», «violazione o falsa applicazione degli artt. 1326 e 2932 c.c., nonché, sotto diverso profilo, delle leggi nn. 590 del 1965 e 817 del 1971 (art. 360, n. 3 c.p.c.)».

Si osserva, al riguardo, da parte del ricorrente:

– che avendo il Colucci trasmesso il preliminare di vendita e proponendo l'acquisto del complesso per cui è controversia al prezzo di lire 120 milioni, «non è chi non veda come quanto innanzi configurasse una vera e incondizionata proposta contrattuale alla quale faceva ritualmente seguito una conforme accettazione dello Sgobba» con conseguente perfezionamento del contratto ancorché l'accettazione fosse stata subordinata alla concessione di mutuo agevolato per il pagamento del prezzo;

– le conclusioni in primo grado come in appello, rassegnate dal Colucci di «risoluzione» del contratto erano inequivoche nel senso che il contratto tra le parti si fosse già concluso.

3. - I motivi, intimamente connessi e da esaminare congiuntamente, come anticipato, sono infondati, sotto tutti i profili in cui si articolano.

3.1. - Quanto, *in primis*, alla lettera raccomandata 26 aprile 1990 con la quale il Colucci, oltre a rimettere allo Sgobba copia del preliminare di vendita dell'immobile, allegava «propria missiva con cui gli proponeva l'acquisto (del terreno) senza alcuna riserva se non quella del caso di mancato esercizio del diritto di prelazione» deve tassativamente escludersi, a giudizio di questa Corte, sia che la stessa potesse essere «valutata», dal giudice del merito, come riconoscimento espresso, da parte del Colucci, che in capo allo Sgobba ricorrevano tutte le condizioni di legge perché lo stesso potesse esercitare il diritto di prelazione di cui si discute e, in particolare, la qualità di «coltivatore diretto», sia che per effetto della stessa – e della risposta affermativa a una siffatta proposta da parte dello Sgobba – si sia perfezionato un contratto di vendita avente ad oggetto il fondo in questione.

3.1.1. - Quanto al primo profilo deve, ulteriormente, ribadirsi, in conformità a un giurisprudenza più che consolidata di questa

Corte regolatrice, da cui prescindono totalmente le deduzioni svolte nel ricorso, che la comunicazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 (modificato dall'art. 8 della legge n. 817 del 1971), non contenendo alcun riconoscimento implicito e costituendo solo l'adempimento unilaterale di una formalità dovuta, proveniente dal proprietario alienante il fondo, soggetto diverso dall'eventuale acquirente del fondo, nei cui confronti deve essere fatto valere il diritto di riscatto, non può esonerare il retraente dall'onere della prova dell'esistenza dei requisiti richiesti per l'esercizio di tale diritto (tra i quali la stessa qualità di affittuario coltivatore diretto, mezzadro, colono e compartecipe), che resta a suo carico secondo il principio generale di cui all'art. 2697 c.c. (In termini, ad esempio, Cass. 4 maggio 1989, n. 2064. Sempre nel senso che in tema di prelazione agraria la comunicazione di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965 non contiene alcun riconoscimento implicito e costituisce solo l'adempimento unilaterale di una formalità dovuta, proveniente dal proprietario alienante il fondo, non può esonerare il retraente dall'onere della prova dell'esistenza dei requisiti richiesti per l'esercizio di tale diritto, Cass. 16 giugno 1987, n. 5300).

3.1.2. - Quanto al secondo profilo di censura, specialmente sviluppato con il secondo motivo di ricorso – e, in particolare, in merito al «contratto» che si sarebbe concluso tra le parti per effetto della accettazione (subordinata alla concessione di un mutuo agevolato) da parte dello Sgobba, della proposta contenuta nella raccomandata 26 aprile 1990 anche per effetto delle «conclusioni» rassegnate in causa dalla difesa del Colucci, allorché lo stesso ha chiesto la «risoluzione» del contratto in questione per inadempimento di controparte – lo stesso non può trovare accoglimento sotto diversi, concorrenti, profili.

In primo luogo, in particolare, lo stesso risulta in tema di indagine completamente nuovo, mai sviluppato, a quel che risulti, in sede di merito.

In secondo luogo deve ribadirsi, al riguardo, che la prelazione agraria, presupponendo il possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge per il riconoscimento del relativo diritto, non può essere validamente esercitata – né conseguentemente attribuisce il diritto di riscatto in caso di vendita del fondo – da colui il quale, pur avendo ricevuto la *denuntiatio* e dichiarato di esercitare la prelazione, sia privo di uno di quei prescritti requisiti, senza che possa competergli l'azione a norma dell'art. 2932 c.c. non essendo la prelazione assimilabile ad un obbligo a contrarre (Cass. 6 febbraio 1987, n. 1203).

Irrelevante, ancora, al riguardo, accertato che la trasmissione del preliminare di vendita concluso con un terzo, anche se accompagnato alla proposta di rendersi acquirente dello stesso complesso, non integra una «proposta» contrattuale, ma solo l'adempimento di un onere posto dalla legge a carico dell'alienante [e in questo senso è stato sempre inteso dallo stesso Sgobba anteriormente al giudizio (cfr., al riguardo, ricorso per cassazione, p. 2) atteso che in risposta alla raccomandata del 26 aprile 1990 lo stesso aveva comunicato non l'intenzione di accettare la proposta contrattuale di controparte, ma «la propria volontà di esercitare il diritto di prelazione» di legge].

3.2. - Sempre con riguardo alle argomentazioni svolte con il secondo motivo, deve escludersi – ancora – al riguardo, che dalla circostanza che il difensore del Colucci oltre a chiedere (in primo grado come in appello), in via principale, il rigetto della domanda di controparte «perché infondata e non provata», abbia introdotto una eccezione, subordinata, di «risoluzione» del (preteso) contratto, possa interpretarsi come riconoscimento che un contratto, tra le parti, era già concluso.

È sufficiente, al riguardo – infatti – considerare:

– ben possono prospettarsi in causa due domande o difese tra di loro contraddittorie: l'accoglimento delle richieste svolte in via principale importa, automaticamente, l'assorbimento (cioè la non rilevanza) di tutte le deduzioni svolte in via subordinata;

– contemporaneamente, anche a prescindere da quanto precede, si osserva che è compito del giudice del merito, comunque, interpretare le domande e le deduzioni svolte dalle parti, totalmente prescindendo da eventuali errori giuridici compiuti dai loro difensori nella loro esposizione.

3.3. - Contrariamente a quanto si deduce in ricorso (primo motivo, prima parte), ancora, deve escludersi che la motivazione sulla cui base i giudici del merito hanno rigettato la domanda dello Sgobba possa qualificarsi «invero sibillina».

Giusta i principi fondamentali del vigente processo civile (cfr., art. 2697 c.c.) chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento.

Nella specie, in applicazione del riferito principio, i giudici di secondo grado hanno rigettato la domanda dello Sgobba sul rilievo, assorbente, e congruamente motivato, che lo stesso non aveva dato, in causa, alcuna prova idonea di trovarsi nelle condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda in concreto esercitata (ai sensi dell'art. 8, della l. 26 maggio 1965, n. 590).

3.4. - Sempre in margine al primo motivo (seconda parte) deve negarsi, altresì, che la sentenza gravata sia censurabile per non avere valutato le risultanze documentali in atti.

3.4.1. - Quanto, da un lato, alla irrilevanza, al fine del decidere, del contenuto della raccomandata con la quale il Colucci aveva trasmesso allo Sgobba il preliminare di vendita del fondo per cui è controversia, valgono le considerazioni, in fatto e in diritto, già svolte sopra in sede di esame del secondo motivo.

3.4.2. - In merito, dall'altro, alla circostanza, che i giudici del merito non abbiano posto, a fondamento della loro decisione, al fine di ritenere l'attuale ricorrente «coltivatore diretto», i «risultati» della pratica espletata dallo Sgobba presso l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura nel tentativo (non andato a buon fine) di ottenere un mutuo agevolato, la deduzione è, per un verso, inammissibile, per altro, infondata.

Sotto il primo profilo (inammissibilità) si osserva che non risulta affatto (dalla sentenza gravata) che lo Sgobba abbia invocato, in sede di merito, i documenti in questione quale prova della sua qualità di «coltivatore diretto».

Si è, pertanto - specie tenuto presente che il ricorrente omette di indicare in quale occasione, in sede di merito, aveva invocato a fondamento della propria domanda la documentazione in questione, del tutto trascurata dai giudici *a quibus* - a fronte di una nuova deduzione di fatto inammissibilmente svolta per la prima volta in sede di legittimità.

Quanto al secondo, a prescindere che nella specie il procedimento amministrativo promosso per conseguire un mutuo agevolato si è concluso - per stessa ammissione di parte ricorrente - con il rigetto dell'istanza, si osserva che l'accertamento della ricorrenza delle condizioni per poter esercitare il diritto di prelazione è devoluto, in via esclusiva, al giudice innanzi al quale è proposta la domanda stessa senza che spieghino alcuna rilevanza (nella specie, peraltro, indiretta e in via di mera deduzione logica) eventuali indagini svolte da organi amministrativi.

3.5. - Correttamente, ancora, i giudici del merito hanno escluso che la certificazione del sindaco di Alberobello, attestante che lo Sgobba dedica la propria attività materiale alla coltivazione della terra di sua proprietà, fosse idonea a dare la prova della ricorrenza, in capo allo Sgobba, dei requisiti soggettivi voluti dalla legge perché lo stesso, quale proprietario di un fondo confinante con quello in vendita, potesse esercitare il diritto di prelazione del fondo in vendita.

A prescindere da ogni altra considerazione sulla «legittimità» di un certificato nei termini sopra indicati (non è infatti, demandata all'amministrazione comunale la tenuta di «albi» o «registri» da cui risulti a quale attività siano dediti i residenti in un determinato comune), si osserva che a norma dell'art. 31, della l. 26 maggio 1965, n. 590, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione previsto all'art. 8 della stessa legge nonché dall'art. 7, comma 2, n. 2, della l. 14 agosto 1971, n. 817, «sono considerati coltivatori diretti coloro che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi e all'allevamento od al governo del bestiame, sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame».

È palese, pertanto, che lo Sgobba non doveva solo provare, adeguatamente, la qualità di persona che direttamente ed abitualmente si dedica alla coltivazione dei fondi e all'allevamento od al governo del bestiame, ma anche, e soprattutto, di disporre, nel proprio nucleo familiare, di una forza lavorativa complessiva tale da garantire almeno un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame.

Pacifico quanto sopra, ritenuto, che né dal certificato del sindaco, e di cui sopra, né dalla prova per testi dedotta dallo Sgobba in sede di merito risulta la ricorrenza del secondo degli elementi sopra descritti, è evidente che esattamente i giudici del merito hanno rigettato la domanda dello Sgobba, per carenza di prove in ordine alla ricorrenza, in capo allo stesso, dei requisiti soggettivi voluti dalla normativa vigente per l'esercizio del diritto di prelazione di cui all'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Specie considerato che lo Sgobba non ha mai indicato, o chiesto di provare, quale fosse all'epoca della domanda la capacità lavorativa di cui poteva disporre nella propria famiglia e quale l'estensione del fondo dallo stesso personalmente condotta.

3.6. - Deve escludersi, infine, che fosse «pacifica», in causa, la qualità, in capo allo Sgobba, di coltivatore diretto, attesi i rilievi generici formulati al riguardo dalla controparte.

I fatti allegati da una parte - come noto - possono essere considerati pacifici, e tali da non richiedere una prova specifica solo quando siano stati considerati ammessi dall'altra parte o quando quest'ultima abbia impostato la propria difesa su argomenti logicamente incompatibili con il disconoscimento dei fatti medesimi (Cass. 15 gennaio 1996, n. 266; Cass. 13 febbraio 1999, n. 1213).

Nella specie, per contro, il convenuto Colucci, lungi dallo svolgere una difesa incompatibile con il disconoscimento in capo allo Sgobba della qualità di coltivatore diretto (ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590) ha sempre sollecitato, in primo grado come in appello, il rigetto della domanda attrice «perché infondata e non provata».

Escluso che vi sia stato, in causa, alcun riconoscimento esplicito della qualità di coltivatore diretto in capo allo Sgobba è palesemente irrilevante che il Colucci abbia svolto, al riguardo rilievi «generici».

Deve, al riguardo, infatti, ribadirsi, ulteriormente, che non esiste nel vigente ordinamento processuale un principio che vincoli la parte alla contestazione specifica di ogni situazione di fatto dedotta dalla controparte (Cass. 5 dicembre 1992, n. 12947).

Certo quanto sopra e certo che in tema di prelazione e di riscatto agrario il giudice del merito è tenuto, comunque, *ex officio* alla verifica della sussistenza in concreto di tutte le molteplici condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda (cfr. Cass. 10 aprile 1998, n. 3732; Cass. 29 gennaio 1998, n. 885; Cass. 25 marzo 1997, n. 2603), anche tale profilo del ricorso deve rigettarsi.

4. - Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi, con condanna della parte ricorrente al pagamento delle spese in questo giudizio di legittimità liquidate come in dispositivo. (*Omissis*)

\*

I

Cass. Sez. I Civ. - 11-8-2000, n. 10672 - Olla, pres.; Panebianco, est.; Apice, P.M. (conf.) - Cons. agr. interprov. Como e Sondrio (avv. Romanelli) c. Banca naz. lav. (avv. De Palma). (*Conferma App. Milano 28 settembre 1998*)

**Consorzi - Consorzi agrari - In genere - Obbligazioni assunte nei confronti di istituti di credito - Diretta responsabilità dei Consorzi agrari - Sussistenza - Fattispecie relativa a consorzio agrario in liquidazione coatta amministrativa.** (L. 18 maggio 1942, n. 566, art. 22)

*A norma del comma 2° dell'art. 22 della legge n. 566 del 1942, i Consorzi agrari assumono la veste di diretti obbligati per le operazioni da essi svolte con le aziende di credito. Ne consegue che il giudice che ritiene il Consorzio agrario direttamente responsabile in ordine al debito contratto con la banca, rappresentato da un pagherò cambiario, è legittimato, in ipotesi di liquidazione coatta amministrativa del Consorzio stesso, ad ammettere al passivo in via privilegiata il credito, subordinatamente all'esercizio del diritto di rivalsa da parte della Banca d'Italia nei confronti dell'istituto di credito per il rimborso di quanto accreditato in sede di riscontro della cambiale (1).*

II

Cass. Sez. I Civ. - 16-3-2000, n. 3031 - Rocchi, pres.; Di Amato, est.; Russo, P.M. (diff.) - Cons. agr. interprov. Como e Sondrio (avv. Romanelli ed altro) c. Cipriani (avv. Manzi ed altro). (*Conferma App. Milano 29 aprile 1997*)

**Privilegi - Privilegi generali sui mobili - Crediti dei coltivatori diretti - Credito vantato nei confronti del Consorzio agrario per conferimento di prodotti agricoli - Mancata riscossione - Corresponsione dei relativi interessi - Ficta traditio - Non configurabilità - Trasformazione del credito in deposito irregolare - Esclusione - Riconoscimento del privilegio - Sussistenza.** (C.c., art. 2751 bis, n. 4)

*In tema di credito nei confronti di Consorzio agrario, derivante dal conferimento dei prodotti agricoli, la mancata riscossione*

sione della relativa somma, accompagnata dalla circostanza della corresponsione di interessi sulla stessa da parte del Consorzio, non integra di per sé, in assenza della prova di un rapporto di deposito finanziario, distinto da quello di conferimento, una ficta traditio idonea alla costituzione di un deposito irregolare, o alla novazione del precedente rapporto. Ne consegue che, in detta ipotesi, il credito derivante da detto conferimento non si trasforma in un diverso rapporto di credito, e, pertanto, ad esso si applica il privilegio generale sui mobili, ex art. 2751 bis, n. 4 (2).

## I

(Omissis). – FATTO. - La Banca Nazionale del Lavoro, avendo concesso un finanziamento di L. 668.365.000 al Consorzio agrario interprovinciale di Como e Sondrio sulla base di un pagherò cambiario di pari importo rilasciatole dallo stesso Consorzio in data 31 maggio 1991 e riscontato presso la Banca d'Italia, chiedeva di essere ammessa per tale somma in via privilegiata al passivo della sopraggiunta procedura di liquidazione coatta amministrativa del Consorzio, subordinatamente all'esercizio, da parte della Banca d'Italia, del diritto di rivalsa nei suoi confronti.

L'istanza veniva respinta dal liquidatore con la motivazione che trattasi di «ammassi obbligatori gestiti per conto dello Stato».

Avverso tale provvedimento proponeva opposizione avanti al Tribunale di Como la B.N.L., contestando la tesi avversaria, secondo cui l'unico obbligato per il finanziamento concesso era lo Stato, per conto del quale il Consorzio svolgeva la funzione di ammasso dei grani, e non anche lo stesso Consorzio.

Tale tesi veniva ribadita dal Consorzio costituendosi in giudizio ed il Tribunale l'accoglieva con sentenza del 14 giugno-9 agosto 1994.

La B.N.L. proponeva impugnazione ed, all'esito, la Corte d'appello di Milano in contraddittorio con il Consorzio che si costituiva, ammetteva con sentenza del 29 aprile-28 settembre 1998, in riforma della decisione di primo grado, il credito con i relativi interessi in via privilegiata nel passivo della l.c.a., subordinatamente all'esercizio del diritto di rivalsa da parte della Banca d'Italia.

Disattendeva la Corte di merito la tesi del Tribunale il quale aveva ritenuto che, ai sensi dell'art. 22 della l. 18 maggio 1942, n. 566 istitutiva degli ammassi, i consorzi agrari assumano solo l'apparenza e non anche la qualità di obbligati per i finanziamenti ottenuti dalle banche, in ordine ai quali deve considerarsi responsabile unicamente lo Stato nel cui nome e per conto del quale svolgono il servizio dell'ammasso.

Sosteneva infatti che, avendo la norma precisato che spetta ai consorzi «assumere la veste di obbligati nei rapporti con le aziende di credito finanziatrici degli ammassi», è evidente l'intento legislativo di considerarli direttamente obbligati, salvo il diritto al rimborso da parte dello Stato nel cui interesse il servizio dell'ammasso viene reso. Osservava altresì che la stessa cambiale non era stata emessa in nome e per conto dello Stato, ma con il semplice richiamo delle norme vigenti in materia.

Avverso tale sentenza propone ricorso per cassazione la Liquidazione coatta amministrativa del Consorzio agrario interprovinciale di Como e Sondrio, deducendo un unico motivo di censura, illustrato anch'esso con memoria.

Resiste la B.N.L. con controricorso, illustrato anch'esso con memoria.

DIRITTO. - Con l'unico motivo di ricorso la Liquidazione coatta amministrativa del Consorzio interprovinciale di Como e Sondrio denuncia violazione dell'art. 22 della l. 18 maggio 1942, n. 566. Sostiene che, avendo la norma previsto che «spetta ai Consorzi assumere la veste di obbligati», deve ritenersi che essi non siano gli obbligati reali ma solo coloro che appaiono tali nell'esercizio delle funzioni che esercitano per conto dello Stato. Deduce che tale interpretazione è stata confermata dal Ministero dell'agricoltura con nota diffusa a tutti i Consorzi agrari nonché dal d.l. 30 dicembre 1993, n. 565 nel quale, all'art. 1, si parla espressamente di debito dello Stato e che, diversamente, il Consorzio si troverebbe nella paradossale situazione di pagare con denaro proprio il grano contestualmente divenuto di proprietà dello Stato.

La censura è infondata.

I Consorzi agrari, originariamente dotati di personalità giuridica pubblica, sono divenuti successivamente, con d.lgs. 7 maggio 1948, n. 1235, società cooperative a responsabilità limitata a segui-

to delle mutate condizioni storiche e della diversa finalità di natura privatistica riconosciuta agli ammassi.

Tale natura è stata mantenuta anche con la recente l. 28 ottobre 1999, n. 410, come espressamente previsto dall'art. 1 che ha anche abrogato il precedente decreto legislativo.

Vari sono gli scopi assegnati ai Consorzi, tutti rivolti all'incremento ed al miglioramento della produzione agricola, ma in ogni caso attuati attraverso una gestione indiretta, sia che si ravvisi l'esercizio di funzioni pubbliche nell'interesse e per conto dello Stato e sia che si ritenga configurabile un mandato conferito dallo Stato medesimo che si riserva poi, attraverso i propri organi, un'attività di controllo e di vigilanza.

Nulla autorizza infatti a considerare i Consorzi muniti anche di un potere di rappresentanza il cui esercizio comporti la produzione degli effetti direttamente nei confronti dello Stato.

Anzi, per quanto riguarda segnatamente i rapporti con le aziende di credito finanziatrici degli ammassi, l'art. 22, comma 2 della l. 18 maggio 1942, n. 566 prevede espressamente che i Consorzi agrari «assumono la veste di obbligati».

Tale espressione infatti non consente alcuna altra interpretazione che non sia quella di ritenere i Consorzi direttamente obbligati per le operazioni con le aziende di credito. Né il termine obbligato può assumere un diverso significato per il semplice fatto di essere preceduto dal sostantivo «veste», dovendosi ritenere che esso stia per «qualità» e che si sia inteso in tal modo riconoscere nei Consorzi i soggetti direttamente responsabili, salvo ovviamente il diritto al rimborso nei confronti dello Stato per conto del quale agiscono.

Esattamente pertanto la Corte d'appello, sulla base di una tale interpretazione, ha ritenuto il Consorzio agrario interprovinciale di Como e Sondrio direttamente responsabile nei confronti della Banca Nazionale del Lavoro in ordine al debito contratto con l'istituto di credito, rappresentato da un pagherò cambiario, e legittimamente ha ammesso la stessa Banca al passivo in via privilegiata, subordinatamente all'esercizio del diritto di rivalsa da parte della Banca d'Italia nei confronti della B.N.L. per il rimborso di quanto accreditato in sede di risconto della cambiale.

Né a diverse conclusioni può pervenirsi sulla base della nuova l. 28 ottobre 1999, n. 410 richiamata dalla ricorrente in memoria, regolando tale norma unicamente i rapporti interni fra i Consorzi e lo Stato. Peraltro è significativo che proprio l'art. 8, da cui la ricorrente ha ritenuto di poter desumere argomenti a sostegno della propria tesi, specifica espressamente al comma 1, nel riferirsi alla gestione di ammasso obbligatorio e di commercializzazione dei prodotti agricoli, che essa viene svolta «per conto e nell'interesse dello Stato» e che dei relativi crediti sono titolari gli stessi Consorzi.

Pur regolando i rapporti interni fra i Consorzi e lo Stato, tale norma offre quindi una conferma della natura dell'attività dei Consorzi che è quella di una gestione indiretta nell'ambito della quale essi sono direttamente responsabili nei confronti dei terzi. (Omissis)

## II

(Omissis). – FATTO. - Enzo Cipriani, titolare dell'omonima azienda agricola, proponeva opposizione, innanzi al Tribunale di Como, avverso lo stato passivo della liquidazione coatta amministrativa del Consorzio agrario interprovinciale di Como e Sondrio, lamentando che il suo credito di lire 289.031.890 era stato ammesso in via chirografaria, anziché con il privilegio previsto dall'art. 2751 bis, n. 4 c.c., che doveva essergli riconosciuto in considerazione del fatto che il credito vantato derivava dal conferimento dei suoi prodotti agricoli. Il Consorzio resisteva all'opposizione sostenendo che il credito, pur traendo origine da un conferimento di prodotti, aveva mutato natura in quanto la somma era stata lasciata in deposito presso il Consorzio, che poteva disporne e corrispondeva in cambio interessi sulla somma depositata, con la conseguenza che il credito aveva acquistato natura finanziaria. Il Tribunale, con sentenza del 3 maggio 1995, accoglieva l'opposizione ammettendo il credito al passivo con il privilegio richiesto.

La Corte d'appello di Milano, con sentenza del 28 aprile 1997, rigettava il gravame proposto dal Consorzio agrario interprovinciale di Como e Sondrio, affermando, per quanto qui ancora interessa, che in mancanza della prova di versamenti, mutui o finanziamenti da parte dei Cipriani, la circostanza che lo stesso lasciasse in deposito presso il Consorzio, sul conto a suo nome, i corrispettivi dovutogli, limitandosi a prelevare quanto di volta in volta gli necessitava e facendo addebitare sullo stesso conto il corrispettivo dei prodotti che

acquistava presso il Consorzio, non veniva a mutare la natura del credito poiché la corresponsione degli interessi sulle somme depositate atteneva ad un elemento accessorio del credito.

Avverso detta sentenza propone ricorso per cassazione il Consorzio agrario interprovinciale di Como e Sondrio, deducendo un unico motivo. Ida Zanelli, quale erede di Enzo Cipriani, resiste con controricorso.

**DIRITTO.** - Con l'unico motivo il Consorzio ricorrente lamenta l'insufficienza di motivazione. In particolare, il ricorrente si duole che la Corte d'appello non abbia esaminato la diversa natura del credito relativo al conferimento di prodotti agricoli rispetto al credito relativo al deposito finanziario di somme su libretto di conto corrente e non abbia tratto le dovute conseguenze dalla circostanza che i crediti maturati con il conferimento di prodotti agricoli non venivano riscossi, ma lasciati in deposito con una conseguente loro trasformazione.

La controricorrente deduce l'inammissibilità del ricorso in quanto lo stesso proporrebbe censure di fatto, richiedendo una diversa valutazione degli elementi acquisiti.

L'eccezione di inammissibilità deve essere disattesa, ma il ricorso è infondato. La censura formulata dal ricorrente non si esaurisce nella prospettazione di una diversa lettura degli atti, ma consiste in una effettiva critica della motivazione laddove se ne lamenta l'insufficienza rispetto agli elementi di fatto, accertati in sede di merito, della omessa riscossione dei crediti e della corresponsione di elevati interessi sulle somme non riscosse. La censura, peraltro, non coglie nel segno in quanto, seppure assai sinteticamente, la sentenza impugnata ha congruamente fondato sulla assenza della prova di un rapporto di deposito, distinto da quello del conferimento di prodotti agricoli dietro corrispettivo, la conclusione della infondatezza della tesi dell'appellante, odierno ricorrente. Né la mera mancata riscossione del credito integra di per sé gli estremi di una *ficta traditio*, idonea alla costituzione di un deposito irregolare feneratizio (Cass. 4 settembre 1980, n. 5106; o alla novazione di un precedente deposito: Cass. 25 settembre 1998, n. 9596), ove non accompagnata da una apposita convenzione. L'assenza, quindi, di un distinto rapporto - esistente, invece, nell'esempio, svolto nel ricorso, dell'istituto di credito che versa la retribuzione ai propri dipendenti sul loro conto corrente presso lo stesso datore di lavoro - consente la conclusione della Corte di merito secondo cui il credito del Cipriani era un credito nascente dal conferimento di prodotti agricoli, sul quale maturavano gli interessi previsti non da un distinto ed inesistente rapporto, ma dallo stesso rapporto di conferimento. La motivazione deve, pertanto, ritenersi congrua ed immune da vizi logici e giuridici. (*Omissis*)

(1-2) CONSORZIO AGRARIO IN LIQUIDAZIONE COATTA ED INSINUAZIONE AL PASSIVO, CON PRIVILEGIO, DI CREDITI VANTATI DA BANCHE E DA CONFERITORI DI PRODOTTI AGRICOLI.

1. - La regola generale vuole che nei rapporti tra più creditori e un medesimo debitore, i primi hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore (art. 2741, comma 1, c.c.). Ma questo principio generale, dalla stessa norma, subisce una attenuazione allorché fa «salve le cause di legittima prelazione». Così, per il comma 2° del medesimo articolo, «sono cause legittime di prelazione i privilegi (art. 2745), il pegno e l'ipoteca». Va ricordato che ponendo in relazione l'art. 2741, comma 2°, con l'art. 2745 c.c., il privilegio - che è l'istituto che qui interessa - è una causa di prelazione che la legge accorda in considerazione della «causa del credito» [S. CICCARELLO, *Privilegio del credito e uguaglianza dei creditori*, Milano, 1983, p. 724; G. TUCCI, *Privilegi. 1) Diritto civile*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 2], la quale, come nei casi di cui alle sentenze in epigrafe e nei casi dubbi, determina l'oggetto e l'estensione del privilegio.

2. - La prima della due decisioni (ossia la n. 10672), nel confermare la sentenza appellata, si pone il problema della ricostruzione storico-legislativa della natura privatistica dei Consorzi agrari, per dimostrare che l'attività di ammasso svolta dai Consorzi e, quindi, il finanziamento bancario

concesso a tal fine, altro non è che la conseguenza logica dell'attività privata, non svolta di certo per conto e nell'interesse dello Stato, a cui gli stessi Consorzi sono tenuti a svolgere in adempimento del loro scopo sociale.

Ai fini della presente nota non ci sembra determinante stabilire se ai soggetti di natura privata, tali sono per la giurisprudenza i Consorzi agrari (da ultimo: Cass. 10 maggio 1974, n. 1350, in *Giust. civ.*, 1974, I, p. 1213), siano attribuibili compiti pubblicistici, consapevoli del fatto che una siffatta attribuzione, nell'ordinamento giuridico italiano, non costituisce una anomalia, né un caso infrequente. Quello che importa far rilevare è se, nel caso di specie, tali compiti, dal Consorzio, siano stati svolti all'epoca del rilascio del «pagherò cambiario» (31 maggio 1991) alla banca erogatrice del finanziamento. Dubitiamo che ciò sia potuto accadere per il sol fatto che il sistema consortile e Federconsortile era già stato scosso dalla profonda crisi finanziaria, al punto che ha determinato il commissariamento della Federconsorzi (d.m. 17 maggio 1991) e, successivamente (18 luglio 1991), l'avvio della procedura del concordato preventivo. Crisi finanziaria, occorre notare, che ha travolto anche i Consorzi agrari provinciali, tant'è che per 49 Consorzi, tra i quali quello di Como-Sondrio (v. *Agricole*, 1998, n. 8, p. 2), è stata avviata la procedura della liquidazione coatta amministrativa. Ciò rende al quanto non credibile che il Consorzio, ora soccombente, abbia potuto svolgere, al tempo del rilascio del «pagherò cambiario», l'attività di ammasso dei grani, per conto e nell'interesse dello Stato. La tesi del Consorzio avrebbe potuto trovare giustificazione, ma senza credito, nell'intento di inserire il debito cambiario nell'ambito delle situazioni debitorie da regolarizzare ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1993, n. 565. Per cui attardarsi sull'applicazione o meno della l. 8 maggio 1942, n. 566, istitutiva dei «servizi di gestione degli ammassi obbligatori e volontari dei prodotti agricoli» è, a dir poco, porsi fuori del tempo e di ogni logica.

La Cassazione non ha seguito questo percorso e, giustamente, non poteva disattendere di esaminare l'unico motivo del ricorso posto dalla Liquidazione coatta del Consorzio, soffermandosi sull'interpretazione da dare all'art. 22, comma 2°, della l. 8 maggio 1942, n. 566, statuendo che i Consorzi, al di là delle ampie funzioni pubbliche svolte anche per conto e nell'interesse dello Stato, sono direttamente responsabili (*contra*: App. Bologna 28 luglio 1958, in *Giust. civ. Rep.*, 1959, voce *Agricoltura*, n. 1) per i finanziamenti relativi all'ammasso dei prodotti agricoli e per tale fattispecie non godono di alcun potere di rappresentanza (veste delegataria attribuiva Cass. 18 maggio 1955, n. 1462, in *Giust. civ.*, 1955, I, p. 1849). Per cui la locuzione (art. 22, comma 2°), «assumere la veste di obbligati nei rapporti con le aziende di credito finanziatrici degli ammassi», altra interpretazione non può essere attribuita se non quella che i Consorzi agrari sono direttamente obbligati per le operazioni di finanziamento contratte con le aziende di credito. Una conferma di questo assunto, peraltro, ci viene da tempi lontani e da fonte non sospetta (A. BAMONTE, *Consorzio agrario*, voce in *Enc. agr. it.*, vol. II, Roma, 1954, p. 1000), secondo la quale i servizi di ammasso «costituiscono una sezione del Consorzio, con separata contabilità per ciascuno ammasso, e spetta ai Consorzi, nella loro qualità di esecutori delle operazioni di ammasso, di obbligarsi verso gli istituti finanziatori degli ammassi stessi».

3. - Pur concordando con la soluzione accolta, di ammettere in via privilegiata il credito vantato dalla banca ci sembra incoerente averlo ammesso «subordinatamente all'esercizio di rivalsa da parte della Banca d'Italia nei confronti della B.N.L. per il rimborso di quanto accreditato in sede di risconto della cambiale». Più che perplessità si prova sgomento per il fatto che la Corte di cassazione, rifacendosi pedissequamente alla sentenza appellata, ha suggerito alla Banca d'Italia di avanzare quasi una azione surrogatoria finché il privilegio assumo rilevanza ed efficacia, tenendolo sospeso, fintanto che l'azione di rivalsa non venga promossa.

Il privilegio (art. 2745 c.c.), come ricordato, è accordato in funzione della causa del credito, cioè dello scopo pratico

o della giustificazione economica che al credito medesimo si assegna (S. CICCARELLO, *op. cit.*, p. 724), consentendo a tal fine di individuare determinati creditori rispetto ad altri allorché si proceda alla distribuzione del prezzo ricavato dall'eventuale espropriazione dei beni (G. TUCCI, *op. cit.*, p. 3). Se questo è il principio codificato, la decisione della Cassazione, che abbiamo ritenuta condivisibile, sul punto ora evidenziato, non ci sembra adeguatamente motivata, allorché subordina il privilegio all'azione di rivalsa della Banca d'Italia. Il privilegio, nel caso di specie, trovava puntuale riferimento nella tutela del risparmio (art. 47 Cost.) che è preminente dovere di ogni impresa bancaria, non vincolata ad eventuali azioni di rivalsa di terzi (creditore per via di sconto) rispetto al creditore principale e prescindendo da essa.

4. - Quanto alla decisione n. 3031, notiamo che anche qui il Consorzio agrario di Como e Sondrio rifiutava di inserire il credito vantato da un coltivatore (sul punto cfr., A. GRASSO, *Coltivatore diretto e privilegio mobiliare*, in questa Riv., 1998, p. 557) conferitore di prodotti agricoli, tra i crediti privilegiati di cui all'art. 2751 bis, n. 4 c.c. Il Consorzio, sia in *prime cure* che in appello, a tal proposito, sosteneva che il credito del conferitore non poteva essere inserito tra quelli privilegiati, ma solo tra quelli chirografari, perché il credito, pur originandosi dal conferimento di prodotti agricoli, strada facendo, aveva cambiato natura; esso essendo stato lasciato depositato presso il Consorzio, il quale corrispondeva in cambio interessi sulla somma depositata non ha più conservato la sua natura per la quale si era generato, ma assumeva quella finanziaria e, quindi, da considerare per ciò chirografario.

La Cassazione, confermando l'appello, ha disatteso la tesi del Consorzio sulla base di due convincenti motivi: a) la mancata prova di un rapporto di deposito del credito, tale che lo distingua da quello derivante dal conferimento di prodotti agricoli; b) la mancata riscossione del credito da conferimento non integra, di per sé, gli estremi della finzione della consegna, idonea per la costituzione di un rapporto di deposito irregolare.

Quanto al punto *sub a)*, è il caso di notare che si definisce deposito (art. 1766 c.c.) «il contratto col quale una parte riceve dall'altra una cosa mobile con l'obbligo di custodirla e di restituirla in natura». La custodia, dunque, costituisce la causa del contratto e ne giustifica l'attribuzione dei diritti e degli obblighi tra le parti contraenti [cfr. F. MASTROPAOLO, *Deposito*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1988; A. DALMARTELLO-G.B. PORTALE, *Deposito (diritto vigente)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, p. 236]. A questa regola di carattere generale non sfugge il deposito irregolare (art. 1782 c.c.), a cui aveva fatto riferimento il Consorzio agrario, sebbene, occorre notare, perché ciò ricorra è indispensabile che al depositario venga concessa la facoltà di servirsi della cosa (cfr. F. MASTROPAOLO, *op. cit.*, p. 9); cioè occorre il consenso (la facoltà) del depositante perché il depositario possa utilizzare la cosa (danaro o cose fungibili).

Nel caso di specie, il corrispettivo dei prodotti agricoli conferiti al Consorzio non costituiva un deposito (di danaro) del conferitore presso il Consorzio, ma semplicemente detto corrispettivo era stato lasciato per essere prelevato o per addebitarsi, di volta in volta, il costo dei prodotti tecnici, necessari per la conduzione dell'azienda agricola, che il coltivatore acquistava presso lo stesso Consorzio; insomma si era posto in essere una sorta di conto corrente sul quale si operavano le dovute compensazioni. La stessa ipotesi azzardata dal Consorzio tesa ad attribuire, alla mancata riscossione del corrispettivo da conferimento [*sub b)*], il significato che si vertesse nella costituzione, *per facta concludentia*, di un rapporto di deposito irregolare è stata superata senza tentennamenti in assenza del tacito consenso ed anche della consegna (*ficta traditio*) della cosa: fattori indispensabili per la costituzione di un rapporto di deposito irregolare; cioè vi era la totale assenza di un qualsiasi elemento idoneo che lo qualificasse tale e, al contempo, lo

distinguesse dal rapporto (principale) di conferimento dei prodotti agricoli, tanto da poter catalogare il credito vantato dal coltivatore credito chirografario.

La Cassazione sul punto, anche richiamando sua precedente giurisprudenza, è stata persuadente nel rilevare che la mancata riscossione del credito, derivante dal conferimento dei prodotti agricoli, non è elemento idoneo alla costituzione di un rapporto di deposito irregolare, né costituisce novazione di un (comunque) precedente deposito, in assenza di una apposita convenzione tra le parti.

Alfio Grasso

\*

Cass. Sez. III Civ. - 14-4-2000, n. 4858 - Longo, pres.; Finocchiaro, est.; Maccarone, P.M. (parz. diff.) - Goss ed altri (avv. Clementi) c. Holzhey ed altri (avv. Manzi). (*Cassa con rinvio App. Trento 23 agosto 1997*)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Comunicazione del proprietario della volontà di alienare il fondo - Forma - Rinuncia al diritto di prelazione - Validità - Condizioni.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Esercizio - Forma e modalità.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*Il diritto di prelazione previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 diventa attuale e concreto solo nel momento in cui il proprietario concedente comunica ai soggetti indicati nell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, in qualunque modo e, perciò anche solo verbalmente, la sua volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, con indicazione del futuro acquirente, del prezzo pattuito, delle modalità di pagamento di questo, non avendo carattere cogente ed inderogabile il procedimento notificatorio previsto dall'art. 8 citato. Conseguente che un'eventuale rinuncia, anche se per iscritto, alla prelazione da parte del coltivatore preferito in tanto è valida e produttiva di effetti in quanto sia data - con qualsiasi mezzo - la prova che la stessa è successiva alla conoscenza, da parte del rinunziante, di tutti i dati sopra indicati, non essendo ammissibile una rinuncia ad un diritto non ancora sorto (1).*

*Il diritto di riscatto a favore del coltivatore diretto, previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, integrando un diritto potestativo, si esercita tramite dichiarazione unilaterale ricettizia di carattere negoziale, che deve rivestire la forma scritta e deve provenire dal titolare del diritto stesso o da un suo procuratore cui, anteriormente, sia stato conferito con atto scritto il relativo potere (2).*

(1-2) Sulla prima massima, in senso conforme cfr.: Cass. 29 maggio 1998, n. 5306, in *Giur. it.*, 1999, 1841, con nota di MUNGARI S.E.; Cass. 26 gennaio 1995, n. 936, in questa Riv., 1995, 214; Cass. 2 agosto 1993, n. 8525, *ivi*, 1994, 154, con nota di TRIOLA R., *In tema di rapporti tra rinuncia alla prelazione e denunciatio*; in *Riv. dir. agr.*, 1994, 38, con nota di CARROZZA A.; Cass. 13 giugno 1992, n. 7250, *ivi*, 1993, 47, con nota di FERRUCCI N. Sulla libertà di forma della comunicazione del proprietario della volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, cfr.: Cass. 27 gennaio 1999, n. 723, in questa Riv., 1999, 282, con nota di Busetto G., *La natura della denunciatio e la forma della sua comunicazione*; in *Vita not.*, 1999, 89, con nota di TRIOLA R., *Osservazioni in tema di prelazione agraria e forma della denunciatio*; Cass. 9 ottobre 1998, n. 10020, in questa Riv., 1999, 31, con nota di TRIOLA R., *Prelazione agraria e notifica della denunciatio a mezzo di ufficiale giudiziario*; Cass. 5 maggio 1993, n. 5189, *ivi*, 1994, 154, con nota di TRIOLA R., *In tema di rapporti ... cit.*; Cass. 8 luglio 1991, n. 7527, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1992, 153, con nota di JESU G., *Natura, forma e contenuto della denunciatio, dell'accettazione e della rinuncia. Contra* cfr.: Cass. 8 ottobre 1990, n. 9868, in *Giur. agr. it.*, 1991, 479; Cass. 5 marzo 1988, n. 2306, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 563.

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

2. - Con il primo motivo, denunciando «violazione o falsa applicazione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, come integrato dall'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, in relazione agli artt. 1324, 1325, 1326 e 1346 c.c., ed all'art. 360, n. 3 c.p.c.» i ricorrenti censurano la sentenza gravata nella parte in cui questa, dopo avere affermato che il diritto di prelazione di cui si controverte sorge senz'altro per effetto della obiettiva presenza delle condizioni di legge quali indicate dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, come integrate dall'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, e non già a seguito della effettuazione della *denuntiatio*, con il rispetto delle forme di legge, ha ritenuto validamente rinunciato, da parte del proprio dante causa Goss Engelbert, il diritto di prelazione con la scrittura 28 agosto 1987 (e con la quale lo stesso aveva dichiarato, sia di essere a conoscenza della intenzione del proprietario di vendere il fondo oggetto di controversia e di non avere interesse, quale ne fosse il prezzo, all'acquisto dello stesso, sia di rinunciare al diritto di prelazione spettantegli ai sensi delle leggi agrarie).

Oppongono – al riguardo – i ricorrenti principali che come si ricava dalla espressione letterale contenuta nel primo comma dell'art. 8 della legge n. 590 del 1965 il diritto di prelazione viene attribuito al coltivatore diretto in caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi del fondo di cui si tratta e che da ciò si evince che prima della *denuntiatio* del trasferimento del fondo non sussiste alcun diritto di prelazione, atteso che altrimenti non avrebbe alcun senso l'espressione «in caso di trasferimento».

Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano «motivazione omessa, insufficiente e contraddittoria circa un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c.», atteso che i giudici del merito hanno affermato – in contrasto con la giurisprudenza di legittimità sul punto e con la stessa lettera della legge (secondo la quale «il proprietario deve notificare con lettera raccomandata al coltivatore la proposta di alienazione») – che il diritto di prelazione sorge senz'altro per effetto della obiettiva presenza delle condizioni di legge e non già a seguito della effettuazione della *denuntiatio*.

Tale motivazione – proseguono i ricorrenti – è contraddittoria nella parte in cui scambia il problema circa la possibilità di una rinuncia preventiva e generica con il problema circa la inderogabilità o meno della forma prevista dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 per la comunicazione della proposta di vendita.

3. - I due motivi, intimamente connessi e da esaminare congiuntamente, sono fondati e meritevoli di accoglimento, nei limiti di cui appresso, alla luce delle considerazioni che seguono.

In margine all'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590 (e all'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817), una risalente giurisprudenza di questa Corte aveva – in diverse occasioni (in tale senso, ad esempio, cfr. Cass. 5 marzo 1988, n. 2306, nonché in precedenza, Cass. 6 maggio 1986, n. 3032 e altre anteriori) – affermato che l'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, aveva «portata innovativa e perentoria tassatività» quanto al modo con cui portare a conoscenza dell'avente diritto alla prelazione la proposta di alienazione, così escludendo, pertanto, che potesse farsi validamente ricorso a forme e modi equipollenti, con conseguente nullità assoluta della *comunicatio* realizzata in forma diversa dall'invio della «raccomandata» prevista dal ricordato art. 8, non suscettibile di sanatoria con riguardo alla condotta del coltivatore.

Deve segnalarsi, peraltro, che tale indirizzo giurisprudenziale – fondato su una inaccettabile lettura dell'art. 8, della l. 26 maggio 1965, n. 590 – è stato disatteso dalla prevalente giurisprudenza successiva, che in questa sede merita integrale conferma.

Come è stato affermato (Cass. Sez. Un., 4 dicembre 1989, n. 5359) nell'analoga materia della prelazione di immobili locati ad uso diverso da quello abitativo, la comunicazione della volontà del proprietario di trasferire il bene a terzi (in materia agraria, anche della proposta di alienazione del fondo, con il relativo prezzo) costituisce un elemento del particolare meccanismo predispo-

sto dalla legge per assicurare al conduttore (in materia agraria, al coltivatore o al confinante) l'esercizio del diritto di prelazione.

Al riguardo – come osservato ad esempio da Cass. 8 luglio 1991, n. 7527 (specie in motivazione) – pur essendo previsto, in materia di prelazione agraria, dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, che la comunicazione debba essere effettuata al coltivatore (o al confinante) mediante «notifica» della proposta di alienazione a terzi del fondo, con l'indicazione del relativo prezzo, tuttavia tale formalità non è imposta da detta legge a pena di nullità, per cui deve ammettersi la validità di forme equipollenti di comunicazione della detta proposta al coltivatore (o al confinante) ad iniziativa del proprietario-venditore.

Infatti, per la regola generale, vigente nel nostro ordinamento giuridico, della libertà delle forme per la comunicazione degli atti giuridici e delle manifestazioni delle volontà negoziali, ove una determinata forma non sia prevista dalla legge (o da un contratto) a pena di nullità o *ad substantiam*, la comunicazione, ai fini della prelazione di cui all'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, e all'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, al coltivatore (o al confinante) della proposta di alienazione del fondo a terzi può essere effettuata in qualsiasi modo, anche verbalmente, dal proprietario-venditore, purché di tale conoscenza della proposta da parte del coltivatore vi sia prova certa, orale o documentale (in termini, al riguardo, ad esempio, Cass. 8 luglio 1991, n. 7527).

Né – ancora – a ciò osta il disposto dell'art. 1351 c.c., che per i contratti preliminari aventi per oggetto immobili prevede a pena di nullità la forma scritta, dato che la comunicazione prevista dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 non è qualificabile come proposta contrattuale (così come non lo è l'analoga comunicazione in materia di prelazione per gli immobili locati ad uso diverso da quello abitativo ex art. 38, l. 27 luglio 1978, n. 392, come affermato da Cass. Sez. Un., 4 dicembre 1989, n. 5359).

Da quanto precede deve trarsi la conclusione logica che il coltivatore (o il confinante) dal momento in cui abbia avuto notizia, anche verbale, dal proprietario del fondo da lui coltivato della proposta di alienazione del fondo medesimo a terzi, con l'indicazione del relativo prezzo, acquista il diritto all'esercizio della prelazione ed alla eventuale rinuncia ad essa e, pertanto, tale rinuncia può validamente essere manifestata anche durante le trattative e sino alla conclusione della compravendita tra proprietario e terzo.

Del resto l'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, prevede che la comunicazione della proposta di alienazione del fondo a terzi avvenga mediante «notificazione» solo per assicurare al coltivatore (o al confinante) l'effettiva e sicura conoscenza della detta proposta affinché possa tempestivamente esercitare il diritto di prelazione (o rinunciare ad essa), dal che discende, per logica conseguenza, che la comunicazione mediante notificazione è del tutto superflua quando vi sia la certezza, il che può provarsi con documenti o con testimoni, che il coltivatore (o il confinante) ha preso piena cognizione, per iniziativa del proprietario-venditore del fondo, della proposta di vendita, essendosi pienamente realizzato anche in tale situazione il suddetto scopo del legislatore (Cass. 8 luglio 1991, n. 7527, cit.).

Come è noto tale insegnamento è stato confermato dalla giurisprudenza successiva la quale al riguardo ha precisato – tra l'altro – che la legge (art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, modificato dagli artt. 7 e 8 della l. 14 agosto 1971, n. 817) ha predisposto un procedimento rapido tendente a provocare l'incontro dei consensi del proprietario venditore e del coltivatore e, quindi, con la conclusione del contratto, il sollecito trasferimento a quest'ultimo della proprietà del fondo, nel quadro di una politica legislativa intesa a favorire la riunione nella stessa persona della titolarità del dominio e della gestione dell'azienda agraria, per incrementare la produzione agricola.

Tale procedimento, però, non ha, ad avviso della Corte, carattere obbligatorio e vincolante, stante la natura dispositiva e derogabile dell'art. 8 citato.

La norma persegue, certamente, finalità di interesse sociale (creazione di imprese coltivatrici moderne ed efficienti, e conse-

Sulla seconda massima non si rilevano precedenti specifici. Esclude, in caso di riscatto agrario, la possibilità che la ratifica conferita dal coltivatore al rappresentante senza poteri, intervenuta successivamente al decorso del termine per l'esercizio del retratto, retroagisca e quindi che la dichiarazione di riscatto possa acquistare efficacia, Cass. 4 giugno 1988, n. 3800, in *Giur. agr. it.*, 1988, 666. Sostengono che la

dichiarazione di riscatto debba provenire dal titolare del relativo diritto o da un suo procuratore *ad hoc* investito del relativo potere: Cass. 3 settembre 1998, n. 8728, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, 1841; Cass. 17 luglio 1996, n. 6465, in *Arch. loc. e cond.*, 1996, 897; Cass. 18 luglio 1991, n. 7969, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 343, con nota di FERRUCCI N.; Cass. 8 ottobre 1990, n. 9868, in *Giur. agr. it.*, 1991, 479. (P.M.)

guente incremento della produttività agricola), ma esse sono reallizzate, indirettamente, favorendo, in primo luogo, l'interesse privato del coltivatore.

Pertanto non può ritenersi che il meccanismo predisposto dal legislatore per consentire a quest'ultimo l'esercizio del suo diritto di prelazione, abbia carattere cogente ed inderogabile.

Non possono, quindi, escludersi forme equipollenti di comunicazione della suddetta proposta, completa dei suoi elementi essenziali, che pure consentono l'esercizio del diritto di prelazione spettante al coltivatore ed agli altri soggetti indicati dalle norme citate. In tale ipotesi eventuali complicazioni sul terreno probatorio, specialmente in ordine alla decorrenza del termine entro il quale l'avente diritto deve manifestare la sua volontà di accettare la proposta, si ritorcono a danno del proprietario concedente che deve fornire quella prova, e che dovrà quindi valutare la convenienza di avvalersi del procedimento predisposto dalla legge, specie in previsione di un'accettazione del coltivatore (così, in particolare, Cass. 13 giugno 1992, n. 7250, specie in motivazione).

Il procedimento della notificazione, con lettere raccomandata, della proposta di alienazione e del preliminare di compravendita – si è osservato sul punto in altra occasione – non ha carattere cogente, inderogabile ed assorbente, potendo essere sostituito dalla dimostrazione che una comunicazione, completa di tutti gli elementi essenziali della proposta di acquisto, sia stata comunque effettuata, e tanto in considerazione della natura non contrattuale della *denuntiatio* (Cass. 5 maggio 1993, n. 5189, specie in motivazione).

Sempre in questo senso deve ricordarsi, altresì, Cass. 26 gennaio 1995, n. 936 che ha espressamente enunciato la regola secondo cui il diritto di prelazione previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, diventa attuale e concreto nel momento in cui il proprietario comunica ai soggetti indicati nel suddetto articolo – modificato ed integrato dagli artt. 7 ed 8 della l. 14 agosto 1971, n. 817 – in qualunque modo, anche verbalmente, la sua volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, non avendo carattere cogente ed inderogabile il procedimento notificatorio previsto da tale norma.

Quanto precede ha trovato conferma anche nella più recente giurisprudenza di questa Corte regolatrice che, al riguardo, ha precisato che il diritto di prelazione previsto dall'art. 8 della legge n. 590 del 1965 (cosiddetta prelazione agraria) divenga attuale e concreto nel momento in cui il proprietario concedente comunica ai soggetti indicati in detto articolo, in qualunque modo, anche verbalmente, la sua volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, non avendo carattere cogente ed inderogabile il procedimento notificatorio predisposto all'art. 8 citato (Cass. 9 ottobre 1998, n. 10020, resa in un caso di specie in cui i giudici di merito avevano accertato che al conduttore era stata notificata a mezzo ufficiale giudiziario copia del preliminare di vendita, nonché, sempre in questa ottica, Cass. 229 maggio 1998, n. 5306 e Cass. 27 gennaio 1999, n. 723, tra le altre).

Pacifico quanto sopra è evidente l'errore – di diritto – in cui è incorso la pronuncia gravata allorché, da un lato, ha ritenuto sufficiente, per il sorgere del diritto di prelazione, la mera stipulazione di un preliminare di vendita, senza che questo sia portato a conoscenza – eventualmente in forma orale, ma con indicazione di tutte le condizioni della progettata vendita – al coltivatore preferito, dall'altro, ha affermato la validità di una rinuncia «generica» alla prelazione.

La sentenza impugnata, per l'effetto, nella parte *de qua* deve essere cassata e la causa da rimessa alla Corte d'appello di Trento, altra sezione.

4. - Passando, ora, all'esame del ricorso incidentale, proposto da Holzhey Friedrich Klaus, Staude Karl Heinz e Sebera Staude Felicitas, espressamente condizionato all'accoglimento di quello principale, si osserva che con questo i controricorrenti, lamentando «violazione dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, insufficiente motivazione per travisamento dei fatti», censurano la sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto che la lettera del legale del Goss, trasmessa all'Holzhey entro l'anno dalla trascrizione del contratto di compravendita sia atto sufficiente a interrompere il termine di decadenza previsto dalla legge n. 590 del 1965.

5. - Il motivo è fondato e meritevole di accoglimento, alla luce delle considerazioni che seguono.

Giusta la puntuale previsione contenuta nell'art. 8, comma 6, della l. 26 maggio 1965, n. 590, qualora l'avente diritto alla prelazione non sia stato posto in condizioni di esercitarla, lo stesso può riscattare il fondo dall'acquirente e da ogni altro successivo avente causa «entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita».

La Corte d'appello di Trento ha interpretato la disposizione in esame – sulla base dell'insegnamento contenuto nella sentenza 19 agosto 1991, n. 8871 di questa Corte – nel senso, da un lato, che il

riscatto può esercitarsi anche al di fuori del processo, con qualsiasi atto, ricevuto entro un anno dalla trascrizione del contratto di compravendita, con il quale il titolare del diritto (di riscatto) comunichi per iscritto la propria volontà di riscattare il fondo, dall'altro, che è sufficiente – allo scopo – anche una comunicazione proveniente dal legale del riscattante e sottoscritta esclusivamente da tale legale.

Ritiene, per contro, la Corte che se – senza ombra di dubbio – è esatta la prima delle riferite proposizioni (relativa alla validità di un riscatto esercitato con atto stragiudiziale), non può, assolutamente, accettarsi la seconda (in merito alla possibilità che il riscatto sia esercitato dal difensore munito di un mero mandato verbale, ossia da un *falsus procurator*).

Come è noto, in tema di contratti agrari, il diritto di riscatto a favore del coltivatore diretto, previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, integrando un diritto potestativo, si esercita tramite dichiarazione unilaterale ricettizia di carattere negoziale, attraverso la quale si determina autoritativamente, *ex lege*, l'acquisto del fondo a favore del retraente.

Appunto perché si è in presenza di una dichiarazione di carattere negoziale che determina, *ex lege*, in capo a colui che la compie, l'acquisto di un diritto reale su un bene immobile, è palese – *ex art. 1350 c.c.* – che tale dichiarazione, da un lato, deve avere la forma scritta (cfr., al riguardo, Cass. 19 agosto 1991, n. 8871, ricordata nella sentenza impugnata), dall'altro, deve provenire da colui cui la legge riserva il diritto di riscatto, e non da terzi, salvo che siano stati muniti di procura *ad hoc* con le forme prescritte per il contratto, *id est* per la dichiarazione negoziale che il rappresentante deve concludere, a norma dell'art. 1392 c.c.

Quanto precede costituisce *ius receptum* nella giurisprudenza di questa Corte, la quale è fermissima nel ritenere che nel caso in cui il diritto di riscatto in favore del coltivatore diretto previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, sia esercitato con domanda giudiziale, quest'ultima assume valore di manifestazione di volontà negoziale direttamente riferibile alla parte, se sottoscritta dal solo difensore, solo a condizione che la procura alla lite a quel difensore sia stata rilasciata in calce o a margine dell'atto del giudizio contenente la dichiarazione stessa (cfr., tra le tantissime, Cass. 12 novembre 1994, n. 9552; Cass. 18 luglio 1991, n. 7969; Cass. 8 ottobre 1990, n. 9868).

Dal principio sopra esposto, secondo cui la dichiarazione di riscatto deve rivestire la forma scritta e provenire dal titolare del relativo diritto o da un suo procuratore *ad hoc* investito del relativo potere nelle forme in cui all'art. 1392 c.c., deriva, altresì, da un lato, che la comparsa di risposta sottoscritta dal solo suo difensore è inidonea ai fini del valido esercizio del diritto potestativo di retratto, in via riconvenzionale, da parte del detto coltivatore, ove la procura speciale al difensore sia stata rilasciata in calce alla copia notificata dell'atto di citazione, mancando nella suddetta comparsa il necessario collegamento fra il mandato (alle liti) e la volontà della parte di esercitare il riscatto (Cass. 4 giugno 1988, n. 3800), dall'altro, che è priva di effetti una eventuale dichiarazione di riscatto proveniente da difensore munito di procura generale alle liti (Cass. 6 giugno 1987, n. 4963), trattandosi di negozio di natura esclusivamente processuale inidoneo a configurare il necessario mandato *ad negotia* (Cass. 19 gennaio 1988, n. 355).

Al riguardo è certissimo, altresì, che ai sensi dell'art. 1399, comma 2, c.c. l'effetto retroattivo della ratifica conferita dall'interessato al rappresentante senza poteri non pregiudica i diritti dei terzi acquisiti prima della ratifica.

Pertanto, in caso di riscatto del fondo, esercitato, ai sensi dell'art. 8, l. 26 maggio 1965, n. 590, dal rappresentante senza poteri del coltivatore, la ratifica del coltivatore non potrà retroagire, e quindi la dichiarazione di riscatto non acquisterà efficacia, qualora, essendo la ratifica intervenuta dopo il decorso del termine per l'esercizio del riscatto si sia verificata la decadenza del relativo diritto, poiché con l'estinzione di questo sorge nell'acquirente del fondo il diritto di impedire la realizzazione del retratto, diritto che non può essere pregiudicato dalla retroattività della ratifica (Cass. 4 giugno 1988, n. 3800), con la conseguenza, pertanto, che deve escludersi che il Goss, conferendo il mandato *ad litem* al proprio difensore per il presente giudizio, possa avere ratificato la dichiarazione negoziale resa da costui senza potere con la lettera 115 gennaio 1990.

Irrelevante, al fine di pervenire ad una diversa conclusione è il richiamo da parte dei ricorrenti principali all'insegnamento contenuto in Cass. 7 giugno 1983, n. 3896.

Nella specie – infatti – si trattava di una dichiarazione negoziale in alcun modo diretta a trasferire la proprietà – o altro diritto reale – su beni immobili (ma di una mera disdetta da un contratto di locazione).



Sempre al riguardo, inoltre, non può tacersi che i principi sopra riferiti trovano – pacificamente – applicazione altresì sia con riguardo al diritto potestativo di riscatto nei confronti dell'acquirente di quota ereditaria, previsto dall'art. 732 c.p.c. a favore dei coeredi (cfr. Cass. 3 settembre 1998, n. 8728, ove il rilievo che tale diritto viene ad esistenza solo con la manifestazione di volontà che può essere espressa pure con l'atto introduttivo del giudizio, sempre che tale manifestazione di volontà sia riconducibile al titolare del potere attraverso la sua sottoscrizione di tale atto od il conferimento della procura speciale al difensore tale dovendosi ritenere anche quella apposta a margine dell'atto o in calce allo stesso), sia in tema di riscatto dell'immobile locato, a norma dell'art. 39, l. 27 luglio 1978, n. 392 (cfr., Cass. 17 luglio 1996, n. 6465).

Non essendosi i giudici del merito, nel caso di specie, attenuti ai riferiti principi di diritto, anche tale ricorso, come anticipato, merita accoglimento e la sentenza impugnata, per l'effetto, anche nella parte *de qua* deve essere cassata.

6. - Cassata la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti, la causa deve essere rinviata alla Corte d'appello di Trento, altra sezione, perché si uniformi ai seguenti principi di diritto:

a) «Il diritto di prelazione previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, diventa attuale e concreto solo nel momento in cui il proprietario concedente comunica ai soggetti indicati in detto articolo, nonché a quelli indicati nell'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, in qualunque modo e, perciò anche solo verbalmente, la sua volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, con indicazione del futuro acquirente, del prezzo pattuito, delle modalità di pagamento di questo, non avendo carattere cogente e inderogabile il procedimento notificatorio previsto dall'art. 8 citato.

Ne segue, pertanto, che una eventuale rinuncia, anche se per iscritto, alla prelazione da parte del coltivatore preferito in tanto è valida e produttiva di effetti in quanto sia data – con qualsiasi mezzo – la prova che la stessa è successiva alla conoscenza, da parte del rinunziante, di tutti i dati indicati sopra, non essendo ammissibile una rinuncia ad un diritto non ancora sorto»;

b) «Il diritto di riscatto a favore del coltivatore diretto, previsto dall'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590, integrando un diritto potestativo, si esercita tramite dichiarazione unilaterale ricettizia di carattere negoziale, che deve rivestire la forma scritta e deve provenire dal titolare del diritto stesso o da un suo procuratore cui, anteriormente, sia stato conferito con atto scritto, il relativo potere». (*Omissis*)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 23-2-2000, n. 2046 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Nardi, P.M. (conf.) - Lucafor s.r.l. (avv. Tamponi) c. TIP Turistica Imm. Paestum s.p.a. (avv. Morsillo). (*Cassa con rinvio, App. Salerno 24 marzo 1998*)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzarsi a cura del solo affittuario - Contratto di affitto - Configurabilità.**

*Costituisce contratto di affitto agrario, ai sensi e per gli effetti delle leggi 15 settembre 1964, n. 756, 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203 l'affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzare a cura del solo affittuario, ancorché, eventualmente, con la concessione di contributi in conto capitale a carico dello stesso (1).*

(*Omissis*)

FATTO. - Con ricorso 29 dicembre 1994 la S.r.l. Lucano Campana Forestale - Lucafor, premesso che con scrittura 11 gennaio 1977 la S.p.A. TIP le aveva concesso in affitto un'azienda agricola nei comuni di Salento, Gioia Cilento e Castelnuovo, della estensione di circa 417 ettari, chiedeva che il Tribunale di Salerno, Sezione specializzata agraria – in contraddittorio con la TIP S.p.A. – dichiarasse la nullità della clausola n. 8 di tale accordo, con la quale era stato convenuto – in particolare – che il corrispettivo dell'affitto era costituito dall'attribuzione alla TIP del 25 per cento del valore della massa legnosa complessiva in piedi, stimato al momento della maturazione della coltura forestale, in vista del quale il contratto stesso era stato stipulato – trattandosi di clausola in contrasto con tutte le norme in tema di affitto di fondo rustico e segnatamente, con quelle di cui alle leggi 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 mag-

gio 1982, n. 203 – e, conseguentemente, determinasse l'estaglio annuo tabellare dovuto.

Costituitasi in giudizio la convenuta TIP S.p.A. resisteva alla avversa domanda, eccependo che il fitto si era determinato alla stipula del contratto 11 gennaio 1977 proprio in ragione delle pattuizioni proposte da controparte, affiliata al gruppo INSUD e partecipante del Progetto CIPE n. 24 con il quale si prevedeva – appunto – lo stanziamento di contributi per acquisire in godimento terreni da forestare.

Sosteneva – in particolare – la TIP che le clausole del contratto, la qualificazione soggettiva dell'affittuario, società a capitale pubblico, le finalità del progetto in vista del quale si era concentrata la stipula, il tipo di attività da svolgersi sul fondo, inducevano ad escludere la agrarietà del contratto *inter partes*.

Chiedeva, pertanto, la società convenuta, in via principale, il rigetto della domanda attrice, in via subordinata, l'annullamento del contratto per errore o dolo della controparte, per avere assicurato all'inizio e durante il rapporto, l'inapplicabilità della legislazione agraria, in via riconvenzionale – infine – la declaratoria di risoluzione del contratto per grave inadempimento, costituito dal mancato diradamento del pino insigne, dall'incameramento dell'indennizzo assicurativo corrisposto a seguito di un incendio.

Resisteva alla spiegata riconvenzionale la società attrice eccependone, da un lato, la improponibilità, perché non preceduta dal tentativo obbligatorio di conciliazione, dall'altro, l'infondatezza, per l'inesistenza delle inadempienze contestate.

Svoltasi l'istruttoria del caso la Sezione adita rigettava sia la domanda principale, che quella riconvenzionale, compensate le spese di lite.

Gravata tale pronuncia in via principale dalla Lucafor - Lucaano Campana Forestale S.r.l. e, in via incidentale, dalla S.p.A. TIP, la Corte d'appello di Salerno, Sezione specializzata agraria, con sentenza 19 febbraio-24 marzo 1998 rigettava entrambi gli appelli.

Osservava la Corte che il contratto *inter partes* non poteva qualificarsi «affitto agrario» ai sensi e per gli effetti della speciale legislazione agraria (e, in particolare, delle leggi 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203) palesandosi «del tutto fuorviante il richiamo a presunta attività agricola espletata, trovando lo stesso (contratto) la sua natura, il suo fondamento e la sua giustificazione economica nel progetto speciale n. 24 per interventi di forestazione produttiva nel Mezzogiorno, che trova la sua fonte nelle disposizioni delle leggi 6 ottobre 1971, n. 853, 2 maggio 1976, n. 186 e, più in particolare, nella delibera del CIPE del 6 novembre 1974».

«Non va sottovalutato – hanno ancora osservato quei giudici – che la forestazione promossa dal Progetto Speciale era incentivata dalla Cassa per il Mezzogiorno attraverso un contributo in conto capitale del 75 per cento della spesa ammessa e in mutuo a lungo termine al tasso del 2,5 per cento per il restante 25 per cento della spesa ammessa».

Il complesso degli elementi presenti nel contratto in questione, ha esclusivamente evidenziato la Corte del merito, induce a qualificare il contratto in oggetto, come già espresso dalla più accreditata elaborazione dottrinale come contratto atipico avente ad oggetto non già una silvicoltura semplice, bensì una attività di *forestazione industriale*, ossia un contratto di affitto di cosa produttiva non rientrante nella legislazione vincolistica concernente l'agricoltura».

Quanto all'appello incidentale la Corte d'appello di Salerno, premesso che nella specie correttamente la controversia era stata proposta dinanzi al giudice specializzato agrario – vertendosi in tema di esistenza o meno di contratto agrario – lo ha rigettato sia perché la domanda riconvenzionale era stata ritualmente proposta dinanzi alla Sezione agraria per cui la parte interessata doveva proporre gravame per ottenere la riforma della sentenza nella parte a sé sfavorevole, e non solo – come aveva fatto – per il passaggio della causa dal rito speciale al rito ordinario con richiesta di remissione della causa al giudice competente, sia perché – comunque – nessuna prova era stata fornita dalla TIP in ordine a comportamenti di controparte colposi lesivi del sinallagma negoziale.

Per la cessazione di tale pronuncia ha proposto ricorso, affidato a cinque motivi, la Lucafor-Lucano Campana Forestale S.r.l., resiste con controricorso e ricorso incidentale, affidato ad un unico motivo, la TIP S.p.A.

Entrambi le parti hanno presentato memoria.

DIRITTO. – 1. - I ricorsi avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. - Come accennato in parte espositiva la Corte d'appello di Salerno, Sezione specializzata agraria, ha escluso rientri tra i contratti agrari di cui alle leggi 15 settembre 1964, n. 756, 11 febbraio

1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203 il contratto *inter partes* in data 11 gennaio 1977.

Contratto con il quale la S.p.A. Turistica Immobiliare Paestum - TIP ha concesso in affitto, per la durata di 25 anni, alla S.r.l. Lucano Campana Forestale - Lucafor, fondi e fabbricati rurali per una estensione catastale di circa 417 ettari perché la conduttrice, in attuazione del proprio programma di forestazione, nell'ambito del progetto speciale n. 24 deliberato dal CIPE il 6 novembre 1974, realizzasse, su tali terreni, impianti e coltivazioni forestali, con la previsione che il corrispettivo dell'affitto era costituito dalla attribuzione alla TIP del 25 per cento del valore della massa legnosa complessiva in piedi, stimato al momento della maturazione della coltura forestale.

3. - Con il primo motivo la ricorrente principale denunciando «violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 ss., 1628 ss. e 2135 c.c., e dell'art. 13, l. 15 settembre 1964, n. 756, degli artt. 1 ss. l. 11 febbraio 1971, n. 11 e degli artt. 1 ss. l. 3 maggio 1982, n. 203 in una con omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5 c.p.c.» censura la sentenza sopra riassunta nella parte in cui ha escluso che il contratto oggetto di controversia possa qualificarsi contratto agrario, e - conseguentemente - non sia soggetto alle previsioni di cui alle leggi nn. 11 del 1971 e 203 del 1982.

Con il secondo motivo denunciando «violazione e falsa applicazione degli artt. 1362-1371, c.c., l. 15 settembre 1964, n. 756, 29 l. 11 febbraio 1971, n. 11, 27 e 58 l. 3 maggio 1982, n. 203 in una con difetto di motivazione in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.» il ricorrente principale sottolinea come l'art. 13 della l. 15 settembre 1964, n. 756 disponga che a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere stipulati contratti agrari di concessione di fondi rustici che non appartengano ad alcuno dei tipi di contratti regolati dalle leggi in vigore, e come gli artt. 29 (legge n. 11 del 1971) e 58 (legge n. 203 del 1982) sanciscano la inderogabilità delle previsioni contenute in tali provvedimenti, senza che la delibera CIPE ricordata nella parte motiva della sentenza gravata o le altre leggi ivi menzionate, sulla Cassa del Mezzogiorno, contengano disposizioni in deroga ai citati principi normativi.

Con il terzo motivo, denunciando «violazione e falsa applicazione dell'art. 2135 c.c., in una con difetto di motivazione, in riguardo all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.» parte ricorrente evidenzia come a norma dell'art. 2135 c.c. sia imprenditore agricolo chi svolge una attività diretta alla silvicoltura, senza alcuna distinzione tra silvicoltura a fini agricoli e silvicoltura a fini industriali, tenuto presente che per qualificare come agrario un contratto di concessione di fondo rustico non occorre indagare quale destinazione finale si intenda attribuire al prodotto agricolo.

Con il quarto motivo, denunciando «omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia in una violazione o falsa applicazione della l. 2 maggio 1976, n. 183 (e, in ispecial modo dell'art. 8), in relazione all'art. 360, nn. 5 e 3 c.p.c.» parte ricorrente sottolinea come né la l. 6 ottobre 1971, n. 853 né la l. 2 maggio 1976, n. 183 dettino regole sull'attività silviculturale nel Mezzogiorno d'Italia, né regole sulla disciplina dei relativi contratti.

Con il quinto e ultimo motivo parte ricorrente denuncia, infine, «violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 9 l. 12 giugno 1962, n. 567, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.», atteso che la negazione della natura agraria del contratto *inter partes* importa la violazione delle ricordate disposizioni.

4. - I vari motivi, tutti intimamente connessi e dei quali è opportuno un esame unitario, sono nei limiti appresso precisati - fondati e meritevoli di accoglimento, alla luce delle considerazioni che seguono.

5. - I giudici del merito sono pervenuti alla conclusione che il contratto *inter partes* non abbia natura agraria sulla base di una serie di considerazioni che - come correttamente evidenziato con il ricorso principale - non possono in alcun modo essere confermate, in questa sede.

5.1. - Assumono, *in primis*, i giudici del merito che la agrarietà di un contratto non deve desumersi solo dalla natura del bene, sul quale si svolge l'attività cui il contratto si riferisce, per cui non è qualificabile come agrario l'affitto di un terreno che, ancorché suscettivo di destinazione agricola, sia destinato ad ospitare un *camping* o una esposizione.

Il rilievo non coglie nel segno.

Nel caso concreto è certo - oltre ogni ragionevole dubbio - da un lato, che il fondo oggetto del contratto per cui è controversia aveva natura e destinazione agricola (oggetto dell'affitto) precisa la sentenza gravata, era una azienda agricola dell'estensione

di circa 417 ettari), dall'altro, che l'affittuario si era impegnato a realizzare «impianti» e «coltivazioni forestali».

Pur se, pertanto, è indiscutibile quanto si afferma nella sentenza impugnata allorché si assume che «non è qualificabile come agrario l'affitto di un terreno che, ancorché suscettivo di destinazione agricola, sia destinato ad ospitare un *camping* o una esposizione», un tale principio non è certamente riferibile alla presente fattispecie, nella quale il terreno agricolo è stato concesso in godimento non per una delle attività indicate dai giudici del merito, né per altra assolutamente estranea nozione di sfruttamento agrario del suolo, ma proprio per uno scopo agricolo (impiantare sul suolo alberi).

5.2. - «Per comprendere la natura del contratto in oggetto - affermano i giudici del merito - si appalesa del tutto fuorviante il richiamo a presunta attività agricola espletata, trovando lo stesso (contratto) la sua natura, il suo fondamento e la sua giustificazione economica nel progetto speciale n. 24 per interventi di forestazione produttiva nel mezzogiorno, che trova la sua fonte nelle disposizioni delle leggi 6 ottobre 1971, n. 853 e 2 maggio 1976, n. 186 e, più in particolare, nella delibera del CIPE del 6 novembre 1974».

L'affermazione, come esattamente denunciato da parte del ricorrente principale, integra una palese violazione sia dei principi generali in tema di interpretazione del contratto (primo motivo), sia delle norme positive richiamate (quarto motivo).

Quanto al primo profilo non può non ribadirsi, in conformità ad una giurisprudenza più che consolidata, che nella ricerca della comune intenzione delle parti, il primo e principale strumento ermeneutico è costituito dalle parole ed espressione del contratto e, qualora queste siano chiare e dimostrino una loro intima *ratio*, il giudice non può ricercarne una diversa, venendo così a sovrapporre la propria soggettiva opinione alla effettiva volontà dei contraenti (Cass. 20 novembre 1997, n. 11574; Cass. 20 maggio 1997, n. 4480; Cass. 29 aprile 1994, n. 4121).

In altri termini nella interpretazione delle clausole contrattuali il giudice di merito, allorché le espressioni usate dalle parti fanno emergere in modo immediato la comune volontà delle medesime, deve arrestarsi al significato letterale delle parole e non può fare ricorso agli ulteriori criteri ermeneutici, il ricorso ai quali (fuori dell'ipotesi di ambiguità della clausola) presuppone la rigorosa dimostrazione dell'insufficienza del mero dato letterale ad evidenziare in modo soddisfacente la volontà contrattuale (Cass. 28 settembre 1994, n. 7895, nonché sempre nel senso che l'adozione di criteri interpretativi è legittima se e in quanto la letteralità della scrittura dia luogo a dubbi, Cass. 6 ottobre 1995, n. 10521).

Anche a prescindere da quanto precede (i giudici del merito hanno totalmente superato le espressioni utilizzate dalle parti per privilegiare altre fonti di convincimento), comunque, non può tacersi che né nella delibera CIPE 6 novembre 1974, né nella l. 6 ottobre 1971, n. 853, sul finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975, né nella l. 2 maggio 1976, n. 183, in tema di disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80, si rinvenivano regole sull'attività silviculturale nel Mezzogiorno d'Italia o sulla disciplina dei relativi contratti.

Da ultimo, infine, si assume negli scritti di parte TIP che oggetto del contratto «non fu lo sfruttamento agricolo del fondo ma la produzione del legname per cellulosa rispetto alla quale il terreno aveva una funzione meramente strumentale o di semplice fattore della produzione».

Osserva la Corte che l'affermazione è assolutamente apodittica atteso che non si indica in quale passaggio del contratto (salvo che il riferimento al progetto speciale 24 e su cui *infra*) siano contenute le precisazioni riportate.

Specie tenuto presente che i giudici del merito, con accertamento in fatto non sindacabile in questa sede e, comunque in alcun modo censurato dalla TIP e ritenuto conforme al contenuto obiettivo del contratto dalla stessa ricorrente principale (che a pp. 8 e 9 del proprio ricorso, ha riportato testualmente le parti rilevanti al fine del decidere delle clausole 2, 6 e 7 del contratto), hanno ritenuto che la TIP proprietaria di fondi e fabbricati rurali, meglio descritti nel contratto stesso, ha concesso in affitto tali terreni e fabbricati alla Lucafor la quale «intendeva procedere ad impianti e coltivazione forestali nei terreni di proprietà della TIP per una durata di anni 25».

Irrelevante, al fine di interpretare il contratto in termini opposti al suo significato letterale, è - ancora - la circostanza che le parti abbiano richiamato, nelle premesse dell'accordo, il progetto speciale n. 24 per interventi di forestazione produttiva nel Mezzogiorno nonché la speciale legislazione in favore del Mezzogiorno.

Nell'ambito di qualsiasi contratto – come noto – non può confondersi la sua «causa» (cioè la funzione economico-sociale dell'accordo), con il «motivo» (cioè come precisato in dottrina, il particolare interesse o bisogno, che rappresenta lo scopo ulteriore, individuale, concreto, che tramite gli effetti del negozio le parti intendono raggiungere).

Solo la prima rileva ai fini della qualificazione giuridica del contratto, mentre il secondo è – nella generalità dei casi (salvo che non ricorra la speciale fattispecie di cui l'art. 1345 c.c., certamente non ricorrente nella specie) – assolutamente indifferente, su un piano giuridico (tra le tantissime, Cass. 10 agosto 1998, n. 7831, nonché Cass. 28 settembre 1996, n. 8561 e Cass. 20 novembre 1992, n. 12401).

Non controverso quanto precede, è evidente che ancorché la Lucafor S.r.l. abbia concluso il contratto oggetto di lite al fine di attuare i programmi, di natura pubblicistica, indicati nel progetto speciale n. 24 nonché nella delibera CIPE del 6 novembre 1974, ciò non esclude che siano pur sempre nell'ambito dei «motivi» del contratto, la cui «causa» – cioè funzione sociale – era solo quella di realizzare uno scambio tra una cosa produttiva (terreni e i fabbricati menzionati dal contratto) per una certa utilizzazione da parte della società affittuaria (realizzazione di colture forestali) dietro un certo corrispettivo da versarsi alla società concedente.

5.3. - «Non va sottovalutato – precisa ancora la sentenza gravata – che la forestazione promossa dal Progetto Speciale era incentivata dalla Cassa per il Mezzogiorno attraverso un contributo in conto capitale del 75 per cento della spesa ammessa e in un mutuo a lungo termine al tasso del 2,5 per cento per il restante 25 per cento della spesa ammessa» («ed in effetto la appetibilità di tale incentivazione attiene alla finalità essenziale del contratto in oggetto, ponendosi il mancato ottenimento quale clausola risolutiva espressa»).

Al pari dei precedenti il rilievo non è il alcun modo pertinente, al fine del decidere.

Specie in materia agraria gli interventi di «sostegno» dello Stato sono all'ordine del giorno, ora con agevolazioni tributarie (cfr., ad esempio al riguardo, la l. 6 agosto 1954, n. 604 e successive modificazioni, sulle agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina), ora con mutui agevolati (cfr., l'art. 1, della l. 26 maggio 1965, n. 590, in tema di sviluppo della proprietà coltivatrice), ora con altre agevolazioni tributarie, ad esempio quanto all'imposta sui redditi, in caso di particolari contratti di affitto (cfr., al riguardo, ad esempio, l'art. 44, della l. 3 maggio 1982, n. 203).

La presenza di tali «agevolazioni», peraltro, non incide minimamente sulla natura privata dei contratti relativi (di compravendita o di affitto di fondi rustici), né sulla loro qualificazione, importando deroghe – alla disciplina generale, altrimenti applicabile – esclusivamente nei limiti in cui una norma *ad hoc* incida sulla detta disciplina generale (come, ad esempio, la circostanza che il coltivatore che esercita il diritto di prelazione agraria abbia presentato domanda ammessa all'istruttoria per la concessione di un mutuo, quanto al termine entro il quale il prelazionario deve corrispondere all'alienante il corrispettivo del caso: art. 8, comma 7, della l. 26 maggio 1965, n. 590).

È palese, pertanto, che è irrilevante – al fine della qualificazione come agrario o meno del contratto *inter partes* – la circostanza che vi fossero contributi della Cassa del Mezzogiorno o che il mancato ottenimento dei detti contributi fosse previsto quale clausola risolutiva espressa del contratto in questione.

Atteso – infatti – che per accertare la natura agraria, o industriale, del contratto oggetto di controversia occorre verificare la «causa», cioè le obbligazioni dedotte dalle parti, è assolutamente irrilevante la presenza o meno della clausola risolutiva *de qua* (legata alla mancata concessione del finanziamento pubblico).

5.4. - Con la presenza, nel contratto in questione, della Cassa del Mezzogiorno (la Lucafor S.r.l., infatti, è stata – a suo tempo, nell'ambito del progetto speciale 24 – costituita dall'INSUD, «gruppo finanziario, diretta propaggine» della Cassa del Mezzogiorno) – prosegue la sentenza gravata – vi è stato «un rovesciamento delle condizioni che hanno spinto il legislatore ad intervenire a favore del contraente più debole, ossia dell'affittuario, mediante la fissazione di un canone nel suo ammontare sottratto alla volontà delle parti» e «nel caso il contraente più debole non è l'affittuario ma il proprietario che l'Ente intende favorire al fine di ottenere il terreno per la realizzazione degli scopi previsti dal progetto speciale».

Al pari dei precedenti il rilievo sopra riassunto è inconferente, ai fini del decidere.

Sotto diversi, concorrenti, profili.

In primo luogo è fuori di ogni discussione che la attuale ricorrente principale Lucafor - Lucano Campana Forestale S.r.l. sia una

società di diritto privato, che opera nel campo del diritto privato, senza che risulti munita di poteri di imperio di sorta (e, in ogni caso, anche nell'eventualità sia munita di tali poteri certamente non ha fatto uso degli stessi nel caso di specie).

In secondo luogo deve escludersi decisamente, che al fine di ritenere un contratto soggetto, o meno, alle norme – inderogabili – dettate dalla speciale normativa agraria debba preliminarmente verificarsi se in concreto il contraente economicamente «più debole» sia in effetti il conduttore, negando la natura agraria del rapporto tutte le volte si accerti che le disponibilità economiche del conduttore siano maggiori di quelle del concedente.

5.5. - Evidenzia, ancora la sentenza gravata che il ciclo produttivo delle imprese partecipanti al progetto 24 non si conclude nell'ambito del ciclo dell'attività di silvicoltura, ma trova il suo naturale proseguimento in operazioni che appartengono più propriamente ad attività commerciale e industriale.

«Il tipo stesso di colture da impiantarsi (conifere esotiche a rapido accrescimento e produttive di legno da industrie, pioppo e eucalipti) (è) i continui richiami espressi nel detto progetto speciale agli scopi dello stesso (ottenere materiale per l'industria della carta e della cellulosa) evidenziano che le piante sono beni strumentali e intermedi, appartenenti al ciclo di impresa commerciale assistita ai fini della produzione di materiale, fin qui oggetto di prevalente importazione».

Al pari dei precedenti il rilievo non coglie nel segno.

Nel contratto scritto intervenuto tra le parti non si fa alcun riferimento alla utilizzazione dei prodotti ottenuti dalla conduzione del fondo oggetto di controversia, prevedendosi esclusivamente che il «prodotto», cioè la massa legnosa, sarebbe stato ripartito tra il proprietario e la società in ragione rispettivamente del 25 per cento e del 75 per cento.

È, pertanto, assolutamente irrilevante, al fine del decidere, l'impiego che la società affittuaria, o la società cui la stessa avrebbe ceduto la massa legnosa, avrebbe fatto del «prodotto» finale a fini «alimentari».

Come, pertanto, non si dubita che sia agricola l'attività di produzione di girasoli anche se il «raccolto» anziché essere destinato all'alimentazione umana o animale sia utilizzato dall'industria, analogamente è irrilevante l'utilizzazione ultima che si fa della massa legnosa di un bosco, allorché questa arriva a maturazione.

Specie considerato che per l'art. 2135 c.c. è imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta «alla silvicoltura» e per la lingua italiana la silvicoltura è l'attività di chi provvede alla conservazione, utilizzazione e costituzione delle foreste.

Certo – ancora – che il prodotto della silvicoltura, cioè la massa legnosa non è destinata all'alimentazione, ma ad impieghi essenzialmente estranei a quelli, è evidente che al fine di definire contratto agrario il contratto *inter partes* è irrilevante – come sopra osservato – che lo scopo ultimo del contratto (che, come sottolineato sopra, non può confondersi con la sua «causa») fosse l'utilizzazione del legname nell'industria della carta e della cellulosa.

5.6. - Da ultimo la sentenza impugnata assume che «non può considerarsi come agricola una attività, quale è quella contemplata nel contratto *de quo* che non ha di mira la conservazione del soprassuolo boschivo ossia il mantenimento della sua produttività, mediante interventi tecnici, bensì la mera produzione e abbattimento per la trasformazione in specifici assortimenti commerciali, specie ove la coltivazione e l'abbattimento attengono a piante di sviluppo accelerato destinate esclusivamente alla produzione industriale».

La deduzione è infondata alla luce della stessa nozione di silvicoltura la quale – come accennato sopra – è diretta non solo alla conservazione e alla utilizzazione delle foreste ma anche – come espressamente previsto nel contratto *inter partes* – alla costituzione delle foreste.

6. - Non pertinenti – ancora – al fine di giungere ad una diversa conclusione della lite e alla conferma della sentenza gravata (con l'affermazione che il contratto in questione in nessun modo può qualificarsi «agrario» ai sensi e per gli effetti della normativa speciale sopra richiamata e, in particolare, art. 2135 c.c., l. 15 settembre 1964, n. 756, l. 11 febbraio 1971, n. 11, l. 3 maggio 1982, n. 203), appaiono le considerazioni svolte dalla ricorrente incidentale nei propri scritti difensivi e nel corso della discussione orale.

6.1. - Quanto in *primis*, alla «intitolazione» del contratto [si osserva, al riguardo – in particolare – che il contratto è qualificato dalle stesse parti di «affitto», non «affitto di fondo rustico» (fondo locato, è l'espressione tecnica usata)] la deduzione è infondata almeno sotto due concorrenti profili.

In primo luogo è assolutamente pacifico – in dottrina come presso una giurisprudenza più che consolidata di questa Corte

regolatrice – che al fine della qualificazione di qualsiasi contratto è assolutamente irrilevante l'intitolazione, eventualmente erronea, data dalle parti (cfr., ad esempio, Cass. 7 maggio 1986, n. 3058, nonché Cass. 5 aprile 1984, n. 2204), dovendosi avere riguardo alla comune intenzione delle parti quale risultante *in primis* dal complesso delle varie clausole.

In secondo luogo, anche a prescindere da quanto precede, la circostanza che il contratto sia titolato «affitto» e che nel contesto si precisi che oggetto dell'affitto sono «fondi e fabbricati rurali» non appaiono affatto indici sufficienti per far ritenere che le parti non intendessero, in realtà, dare vita ad un contratto di affitto di fondo rustico.

6.2. - Le parti – si afferma da parte della ricorrente incidentale – hanno dichiarato espressamente che le finalità della locazione sono quelle della forestazione indicata in premessa, nell'ambito del progetto 24 della Cassa per il Mezzogiorno, da cui, quindi non può prescindere in sede di esegesi dell'accordo contrattuale in esame.

L'assunto non coglie nel segno.

Come rilevato sopra, nell'ambito della silvicoltura rientra anche l'attività di costituzione delle foreste, cioè della forestazione, non esiste, pertanto alcuna contraddizione tra la qualificazione del contratto *inter partes* come contratto agrario, e la circostanza che le parti intendessero realizzare la forestazione del Mezzogiorno.

6.3. - Sia il codice civile (con l'art. 1629) sia la l. 2 aprile 1962, n. 171 – assume ancora il ricorrente incidentale – distinguono i contratti di affitto aventi ad oggetto terreni destinati alla silvicoltura e contratto di affitto di fondi rustici nei quali siano anche colture legnose destinate ad utilizzazione industriale.

La circostanza è irrilevante al fine del decidere, atteso che – come osservato sopra – la circostanza sopra evidenziata non esclude che anche i contratti previsti dall'art. 1629 c.c. e dalla legge n. 171 del 1962 rientrino tra i contratti agrari di cui alle altre leggi indicate sopra.

È sufficiente, al riguardo, tenere presente che lo stesso art. 1629 c.c. è posto nel paragrafo secondo, intitolato appunto «dell'affitto di fondi rustici», della sezione terza, del capo sesto del titolo terzo del quarto libro del codice civile.

Contemporaneamente, non può tacersi che non si dubita – a quel che risulti – che le controversie relative ai contratti di cui alla legge n. 171 del 1962 siano soggetti alla competenza delle Sezioni specializzate agrarie, sia che negli stessi trovino applicazione le speciali norme agrarie ricordate sopra (cfr., nel senso che siano applicabili sia l'art. 5 della l. 3 maggio 1982, n. 203, sia gli artt. 1 e 9 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, Cass. 3 luglio 1991, n. 7312, specie in motivazione).

6.4. - Sempre in margine alla l. 2 aprile 1962, n. 171, è inconferente, al fine del decidere e di ritenere la società attualmente ricorrente priva di interesse al presente giudizio – atteso che *ex contractu* alla stessa è riconosciuta una quota di incremento legnoso superiore a quella prevista dalla stessa legge – l'invocazione dell'art. 1 di tale legge.

In forza di tale ultima disposizione «a partire dall'annata agraria successiva alla pubblicazione della presente legge, l'affittuario dei fondi rustici, salvo norme, clausole o consuetudini a lui più favorevoli, ha diritto ad una quota non inferiore al 50 per cento del valore dell'incremento delle colture legnose destinate ad utilizzazione industriale di piante di alto fusto, a rapido sviluppo, esistenti sul fondo, escluse le piante da frutto».

Non può tacersi, peraltro, al riguardo, da un lato che tale norma deve ritenersi modificata *ex lege*, per effetto dell'art. 13, comma 1, l. 15 settembre 1964, n. 756, nel testo come sostituito dall'art. 1, l. 10 dicembre 1973, n. 814 (secondo cui «nell'affitto di fondo rustico il canone è determinato e corrisposto in denaro»), dall'altro, che l'art. 3, della stessa l. 2 aprile 1962, n. 171, dispone, testualmente, «la presente legge non si applica ai contratti aventi ad oggetto terreni destinati alla silvicoltura».

Atteso che nella specie il contratto *inter partes* aveva come scopo la forestazione dei terreni oggetto dell'affitto, cioè un terreno destinato alla silvicoltura, è palese, anche sotto questo concorrente profilo, l'irilevanza della ricordata disposizione (art. 1, legge n. 171 del 1962) al fine del decidere.

6.5. - Sempre allo scopo di negare la natura agraria del contratto *inter partes* il ricorrente incidentale fa presente che si è parlato di «forestazione industriale» o a scopi produttivi per la prima volta nella deliberazione del CIPE concernente il Progetto Speciale 24 e che la dottrina l'ha subito considerata con una attività diversa dalla silvicoltura, come conferma sia la formula legislativa con l'espressione «forestazione industriale», sia il fatto che essa non cade sotto la disciplina della legislazione forestale, sia il fatto che il bosco tradizionale non è stato mai visto in funzione industriale o produttiva

ma, al contrario, come presidio di difesa idrogeologica e di funzione ecologico-ambientale, con la conseguenza che l'arboricoltura da legna o forestazione industriale non rientra nel concetto di silvicoltura tradizionale così come previsto dall'art. 2135 c.c.

Il rilievo – al pari della dottrina richiamata negli scritti difensivi di parte ricorrente incidentale – non può seguirsi.

In applicazione dei principi contenuti negli artt. 1, 3 e 4 e in conformità dei principi generali sulla gerarchia delle fonti, nel conflitto tra disposizioni legislative e disposizioni regolamentari va data preminenza a quella legislativa di rango superiore (Cons. Stato, Sez. V, 24 luglio 1993, n. 799).

Pacifico quanto sopra e non controverso – nonostante quanto in senso contrario si afferma negli scritti difensivi della ricorrente incidentale – che le deliberazioni del CIPE, ancorché concernenti il Progetto Speciale 24, non rientrano nel novero delle «leggi», indicate nel n. 1) dell'art. 1 preleggi, ma tra i provvedimenti amministrativi, anche se a carattere generale, è palese l'insostenibilità dell'assunto – fatto proprio anche dalla dottrina richiamata in detti scritti difensivi – che qui si critica.

Atteso, infatti, come accennato sopra, che il vigente ordinamento positivo è ispirato alla regola della gerarchia delle fonti normative, per cui una fonte oggettiva di rango subordinato non può derogare ai precetti contenuti in una di rango superiore, è evidente che è insostenibile l'assunto – fatto proprio dalla difesa della ricorrente incidentale e dalla dottrina da questa richiamata – secondo cui una deliberazione del CIPE, peraltro per implicito e in assenza di qualsiasi disposizione espressa, avrebbe derogato le norme legislative in materia di contratti agrari.

Deve, in particolare, escludersi che per effetto di un provvedimento amministrativo, ancorché a carattere generale, siano state derogate le seguenti disposizioni di legge:

– art. 13, l. 15 settembre 1964, n. 756 (che espressamente dispone che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere stipulati contratti agrari di concessione di fondi rustici che non appartengano ad alcuno dei tipi di contratti regolati dalle leggi in vigore»);

– art. 29, l. 11 febbraio 1971, n. 11 (che prevede, ancora, che «le disposizioni della presente legge sono inderogabili, salvo quanto disposto dal terzo comma dell'art. 23»);

– art. 58, l. 3 maggio 1982, n. 203 (che, per suo conto, non solo ha contenuto analogo alla disposizione di cui all'art. 29, legge n. 11 del 1971 sopra trascritta, ma prevede, altresì che «le disposizioni incompatibili con quelle contenute nella presente legge sono abrogate»).

Il tutto tacendo che la legislazione successiva alla più volte richiamata deliberazione (che per la dottrina richiamata avrebbe disciplinato, all'estremo, nuovi contratti «tipici» relativi alla concessione di fondi rustici in totale deroga delle norme in tema di contratti agrari) e, in particolare, la l. 3 maggio 1982, n. 203 non solo non ha fatto «salve» tali (presunte) disposizioni, ma ha dettato norme certamente in contrasto con queste (e, quindi, ove ve ne fosse stata necessità, abrogandole).

È sufficiente – al riguardo – osservare che la l. 3 maggio 1982, n. 203 da un lato trovi applicazione in «tutti i rapporti (agrari) comunque in corso» (art. 53, comma 1), dall'altro, sia inapplicabile esclusivamente «ai contratti agrari di compartecipazione limitata a singole coltivazioni stagionali e alle vendite di erbe di durata inferiore ad un anno quando si tratti di terreni non destinati a pascolo permanente ma soggetti a rotazione agraria» (art. 56), da ultimo che «le convenzioni (in qualunque epoca stipulate) in contrasto (con le norme previste dalla stessa legge, come accennato di per sé inderogabili) sono nulle di pieno diritto e la loro nullità può essere rilevata anche d'ufficio, salvo il disposto degli artt. 45 e 51» (art. 58).

Probabilmente – da un punto di vista politico e *de iure condendo* – sarebbe stato auspicabile che nella legislazione di settore, a tutela delle zone del Mezzogiorno, fossero state introdotte – con riferimento ai terreni coinvolti, o comunque interessati alla forestazione delle aree del meridione d'Italia – norme in deroga a quelle generali in tema di contratti agrari, applicabili nel resto del territorio nazionale (come si è verificato, ad esempio, dopo gli eventi sismici del 1980, con l'art. 14, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 1990, n. 76).

Non avendo, per contro, il Parlamento ritenuto di avvalersi di tale facoltà è palesemente destinato a naufragare qualsiasi tentativo di ricostruire tale normativa *ex post*, sulla base di una presunta intenzione di organi amministrativi o del legislatore (anteriore alla fondamentale l. 3 maggio 1982, n. 203) in tale senso, peraltro, mai concretamente manifestatasi.

6.6. - Quanto, da ultimo alla giurisprudenza di questa Corte regolatrice la stessa – a quel che risulti – appare, nel tempo, costan-

temente indirizzata verso una soluzione del problema ora all'esame in termini opposti a quelli fatti dalla Corte d'appello di Salerno, Sezione specializzata agraria, con la pronuncia ora in rassegna (e con altre rese in analoghe fattispecie, sempre prescindendo totalmente dai precedenti, pur specifici, di questa Corte regolatrice).

Al riguardo possono segnalarsi Cass. 17 ottobre 1984, n. 5242, nonché Cass. 3 maggio 1991, n. 4850.

La prima – in particolare – ebbe ad affermare che un'azienda agraria può essere organizzata per la produzione di beni diversi da quelli che possono essere ottenuti dalla coltura di terreni seminativi e così può sussistere senza perdere i suoi caratteri distintivi, anche se non comprenda terreni adatti o destinati alla semina, ma terreni boscosi: conseguentemente anche un bosco può costituire oggetto di prelazione agraria, ai sensi dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

È palese la contraddizione tra il principio enunciato da tale pronuncia e l'assunto fatto proprio dalla sentenza gravata.

Quanto a Cass. 3 maggio 1991, n. 4850 la stessa è stata resa in una fattispecie sotto molteplici aspetti analoga alla presente.

In quell'occasione in particolare, la Boscosarda S.p.A. aveva convenuto in giudizio, innanzi alla Sezione specializzata agraria territoriale competente, il Comune di Siliqua, deducendo di aver stipulato con lo stesso un contratto d'affitto di fondo rustico, per cui chiedeva fosse determinato l'equo canone e adduceva a sostegno della propria pretesa che l'ente le aveva concesso, per la durata di 40 anni, circa 1000 Ha di terreno, con l'obbligo di rimboscarlo e restituirlo senza indennità, verso il corrispettivo del 33 per cento del legname ricavato e vendibile.

Costituitosi, il Comune aveva resistito alla domanda, eccependo l'incompetenza della Sezione specializzata vertendosi, a suo dire, in ipotesi di affitto agrario e nel determinare l'equo canone del caso, che era intercorso *inter partes* un contratto di affittanza agraria, soggetto alla disciplina delle leggi 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203.

Non ricorreva in concreto, invero, una ipotesi di colonia parziaria, mancando il colono e la circostanza che l'opera di rimboschimento fosse subordinata all'acquisizione di contributi regionali, integrava una condizione sospensiva ed atteneva alla valutazione della convenienza economica dell'affare, senza influire sulla natura del rapporto. Per contro, la realizzazione e gestione del rimboschimento erano affidate in via esclusiva alla società, senza alcuna partecipazione e collaborazione del Comune e ciò escludeva la sussistenza di un rapporto agrario di tipo associativo. La competenza della Sezione specializzata agraria, deriva, poi, dal fatto che le parti controvertivano sulla sussistenza o meno di un rapporto di affittanza e non rilevava che l'atto (in forza del quale il terreno era stato posto a disposizione della Società Boscosarda) non menzionasse che la «concessione» di terreni, trattandosi di elemento formale irrilevante in rapporto al contenuto ed all'insieme delle clausole negoziali, nonché alla intenzione delle parti. Né la specifica destinazione del fondo mutava la natura del contratto, essendo la stessa compatibile con la locazione, né il contratto poteva essere definito «innominato di carattere associativo», essendo il Comune escluso dal concorso nella gestione dell'impresa boschiva e dai relativi rischi.

Proposto ricorso per cassazione dal Comune di Siliqua questa Corte, con la pronuncia sopra ricordata (Cass. 3 maggio 1991, n. 4850) l'ha rigettato.

In quell'occasione, in particolare, il ricorrente Comune lamentava, tra l'altro, che la Corte del merito aveva errato nella individuazione della fattispecie concreta, violando conseguentemente gli artt. 1322 e 1571 c.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.

La Corte del merito – assumeva infatti il ricorrente – aveva commesso errore nel ritenere il contratto stipulato *inter partes* un contratto di affitto di fondo rustico, quando in realtà il negozio concretterebbe un contratto atipico di forestazione, condizionato dalla concessione dei contributi occorrenti per la realizzazione dell'opera.

Il Comune, infatti, doveva adoperarsi per acquistare contributi da Stato e Regione, nonché le opere complementari per assicurare la viabilità e la difesa del comprensorio e il giudice del merito doveva, quindi, affermare la natura associativa del rapporto, atteso che il Comune avrebbe apportato, oltre al terreno, anche i capitali, né avrebbe potuto ignorare che l'atto, predisposto dai tecnici della Boscosarda, non farebbe riferimento che ad una «concessione».

Tale censura, con la quale, in buona sostanza, si sottoponevano all'attenzione di questa Corte gli stessi argomenti nell'attuale giudizio sostenuti dalla Sezione specializzata agraria presso la Corte d'appello di Salerno, nonché della Società TIP, è stata ritenuta infondata dalla citata Cass. 3 maggio 1991, n. 4850 sulla base – tra l'altro – delle seguenti considerazioni:

– «con congrua ed esauriente motivazione la Corte del merito ha accertato che la conduzione del fondo, sia prima che dopo il rimboschimento faceva carico alla sola Società Boscosarda, senza partecipazione alcuna alla predetta gestione del Comune di Siliqua, ed in base alla concreta ricostruzione del rapporto effettuata con l'interpretazione dell'atto alla stregua della volontà manifestata dalle parti, ha ritenuto che il contratto integrasse tutti gli elementi costitutivi dell'affitto di fondo rustico»;

– non esiste nella impugnata decisione alcun punto che possa far ritenere che il giudice del merito abbia errato nella individuazione della fattispecie, perché un'azienda agraria ben può essere organizzata per la produzione di beni diversi da quelli che possono essere ottenuti dalla coltura di terreni seminativi e così può sussistere senza perdere i suoi caratteri distintivi, anche se non comprenda terreni adatti o destinati alla semina, ma solo terreni boscosi, come nel caso di specie (cfr. in termini Cass. 17 ottobre 1984, n. 5242). E poiché il giudice di merito ha accertato tutti gli elementi costitutivi del rapporto, tanto dal punto di vista oggettivo quanto in riferimento alle finalità perseguite dalle parti, ed ha escluso che l'uso della dizione «concessione» possa avere un significato di pregnanza sostanziale, non è accoglibile sul punto alcuna censura che valga assumere il rapporto in esame sotto una disciplina giuridica diversa da quella sua propria in base agli elementi di fatto accertati (Cass. 9 maggio 1985, n. 2891; Cass. 3138/79 e Cass. 2900/79).

In margine – Cass. 17 ottobre 1984, n. 5242, si assume negli scritti di causa della ricorrente incidentale che la stessa sarebbe stata «superata» dalla giurisprudenza successiva e, in particolare, da Cass. 10 giugno 1991, n. 6560, nonché da Cass. Sez. Un., 25 novembre 1993, n. 11648.

Rileva la Corte che le sentenze sopra richiamate non paiono affatto in contrasto con la giurisprudenza ricordata sopra, né si pongono, rispetto alla stessa, in una posizione di «superamento».

Quanto alla prima la stessa lungi dal porsi il quesito se la silvicoltura costituisca, o meno, attività agricola, soggetta alle speciali leggi più volte richiamate in tema di contratti agrari, incentra il proprio esame solo sulla nozione di «coltivatore diretto» contenuta «ai fini della presente legge» (e, non trasferibile, quindi, al fine di risolvere controversie in cui devono applicarsi leggi diverse) nell'art. 31 della l. 26 maggio 1965, n. 590.

Poiché nella specie non si controverte (e la circostanza deve decisamente escludersi data la forma della società ricorrente principale) se alla Lucafor S.r.l. compete o meno la qualifica di «coltivatore diretto», né – ancora – si fa questione di un preteso diritto di prelazione o di riscatto (a norma dell'art. 8 della l. 26 maggio 1965, n. 590) in favore della stessa Lucafor, è palese l'assoluta irrilevanza, al fine del decidere, dell'insegnamento contenuto in Cass. 10 giugno 1991, n. 6560.

Quanto, ancora, a Cass. Sez. Un., 25 novembre 1993, n. 11648, la stessa si è limitata ad affermare che l'allevamento di cavalli da corsa costituisce attività commerciale e non agricola, con conseguente esclusione della competenza funzionale della Sezione specializzata agraria nelle controversie relative alla locazione di tale azienda.

Certo che nella specie oggetto dell'affitto non era una azienda diretta all'allevamento di cavalli da corsa, ma alla silvicoltura, è palese come il richiamato riferimento non sia in alcun modo pertinente.

Specie considerato – altresì – che attualmente per effetto dell'art. 9, della legislazione 30 aprile 1998, n. 173 «sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 2135 del c.c., anche coloro che esercitano attività di allevamento di equini di qualsiasi razza, in connessione con l'azienda agricola».

7. - Concludendo sul punto, non essendosi la Corte del merito, nell'esame della domanda attrice, attenuta ai principi di diritto che si sono sopra enunciati, i motivi del ricorso principale, nei limiti indicati, devono essere accolti, con cassazione della sentenza gravata.

8. - Atteso – alla luce delle considerazioni svolte sopra, in sede di esame del ricorso principale – che la controversia instaurata dalla Lucafor attiene ad un contratto agrario, con conseguente applicazione di tutte le norme agrarie, sia processuali, sia sostanziali, all'accoglimento del ricorso principale, segue l'assorbimento di quello incidentale (con il quale si denuncia, in sostanza, l'omesso esame dell'appello incidentale formulato dalla TIP sul presupposto della natura non agraria del rapporto *inter partes* e della non applicabilità, allo stesso, delle norme di cui alla speciale legislazione agraria), dovendo il giudice del rinvio procedere ad una nuova valutazione del richiamato appello incidentale facendo applicazione, in via esclusiva, delle diverse norme, di rito e sostanziali, sopra indicate.

9. - Conclusivamente la sentenza gravata deve essere cassata, in relazione al ricorso accolto e la causa va rimessa alla stessa Sezione specializzata agraria presso la Corte d'appello di Salerno per un nuovo esame facendo applicazione del seguente principio di diritto: «costituisce contratto di affitto agrario, ai sensi e per gli effetti delle leggi 15 settembre 1964, n. 756, 11 febbraio 1971, n. 11 e 3 maggio 1982, n. 203 l'affitto di un fondo da destinare a colture forestali da realizzare a cura del solo affittuario, ancorché, eventualmente, con la concessione di contributi in conto capitale a carico dello Stato». (Omissis)

(1) ARBORICOLTURA E AFFITTO DI FONDO RUSTICO.

**Premessa.** - L'evoluzione delle tecniche agricole, lo sviluppo di nuove attività produttive nel campo dell'agricoltura, il frequente ricorso a contrattazioni atipiche in tema di concessioni di fondi rustici portano sempre più spesso all'attenzione degli studiosi nuove tematiche.

Nell'ambito delle questioni nuove spicca, da ultimo, quella della coltivazione del bosco. La silvicoltura è, per definizione, attività agricola, oppure essa può essere oggetto di un'attività produttiva annoverabile tra le attività di tipo industriale o commerciale? A questa domanda ha risposto la Corte Suprema con la sentenza in commento, cassando la pronuncia di secondo grado della Corte d'appello di Salerno che aveva, invece, conformemente alla decisione di primo grado, escluso che l'attività di «forestazione industriale», oggetto del contratto tra le parti, fosse riconducibile ad un'attività tipicamente agricola (1).

**La silvicoltura.** - Prima di affrontare le problematiche che scaturiscono dalla lettura della sentenza in esame, appare opportuno fare un breve cenno al concetto di silvicoltura (2), che - come è noto - costituisce una delle attività produttive dell'imprenditore agricolo, di cui è nozione all'art. 2135 c.c. Da sempre meno studiata e tralasciata dagli interpreti, che si sono occupati con più attenzione della coltivazione della terra *tout court* o dell'allevamento del bestiame, per definizione ritenute attività tipicamente agricole, la silvicoltura è emersa all'attenzione degli studiosi contemporaneamente al risveglio dell'interesse verso la tutela dell'ambiente.

Tradizionalmente ritenuta coltura agraria di carattere marginale, finalizzata alla raccolta del legname o dei frutti del sottobosco, la silvicoltura si è affermata come attività agricola, avente una sua autonomia, da quando, soprattutto con l'intervento della legislazione regionale, è stato attribuito un nuovo ruolo ai boschi ed alle foreste presenti nel nostro territorio.

La necessità di una più incisiva tutela del patrimonio forestale e boschivo, la salvaguardia dei beni silvani, la rivalutazione dell'ambiente anche sotto il profilo della bellezza paesaggistica, hanno spinto il legislatore ad intensificare la produzione normativa in materia di foreste, sia individuando il concetto di bosco e di foresta (3), sia dettando regole e limiti all'attività antropica sugli stessi.

Nella più moderna concezione, il «bosco» non è soltanto fattore di produzione di ricchezza, attraverso l'apprensione dei suoi frutti (legname), ma soprattutto fattore di conserva-

zione del suolo e della forma di paesaggio e dell'ambiente in generale. Con l'evolversi della sensibilità sociale, il bosco, da preminente fattore di protezione idrogeologica del suolo, si è trasformato, con la «legge Galasso» n. 431/85, in un bene ambientale che deve essere in primo luogo conservato e tutelato dall'ordinamento, in quanto parte essenziale del paesaggio e dell'ambiente (4).

Elevato al rango di bene ambientale da proteggere, il bosco può essere oggetto di attività di silvicoltura, solo dietro apposita autorizzazione delle autorità preposte al controllo del patrimonio forestale.

Ogni attività di produzione di legno, il rimboschimento a fini produttivi ed il taglio colturale sono attualmente assoggettati ai severi vincoli previsti dalla legislazione statale o regionale: il bosco può essere oggi fattore di ricchezza solo nel rispetto della sua funzione di bene ambientale e solo in quanto si abbia a mira la sua conservazione.

Il legislatore favorisce non solo la conservazione del patrimonio boschivo o forestale, ma anche il rimboschimento di nuovi territori, considerando che la silvicoltura ricade tra le attività produttive dell'uomo.

In che cosa consiste, dunque, la coltivazione di un bosco? L'attività di silvicoltura è sempre diretta alla produzione del legname, oppure essa si estrinseca nella creazione e conservazione del bosco in quanto tale? Non vi è dubbio che il bosco, per sopravvivere e per estendersi, abbia bisogno dell'attività dell'uomo: per assolvere alla sua funzione di difesa idrogeologica e di risorsa naturale fruibile dall'uomo, il bosco ha bisogno di lavori colturali, affinché ne sia migliorata la sua struttura, ne sia favorita la rinnovazione naturale. Tutte le leggi regionali in materia di boschi prevedono l'intervento dell'uomo per favorire il miglioramento e potenziamento del patrimonio forestale in senso lato.

Le attività silvane ritenute compatibili per il bosco, anzi indispensabili per il suo sviluppo, sono il *rimboschimento*, il *taglio colturale*, il *taglio di maturità*, il *taglio di recupero*, la *ricostituzione dei boschi percorsi da incendi*, le *potature*.

Il taglio colturale di un bosco consiste in distinti interventi, quali il diradamento, avente lo scopo di regolarizzare la densità e di selezionare le piante migliori, lo sfollo, operazione meno selettiva del diradamento, la ripulitura, consistente nel taglio di vegetazione arbustiva ed erbacea. L'attività di silvicoltura è, dunque, un'attività complessa, non necessariamente destinata alla produzione di legname, anche se la raccolta del legno, e cioè dei frutti delle essenze arboree, costituisce uno dei risultati della gestione del bosco.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sull'art. 13 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 1992, n. 19 (che consente il taglio colturale dei boschi senza necessità di autorizzazione paesaggista) ha posto intanto un punto fermo sulla questione della compatibilità tra protezione nel tempo dei boschi e delle foreste ed interventi di silvicoltura: «L'interesse paesaggistico richiede che i territori coperti da foreste e da boschi rimangano tali. L'interesse forestale tende, proteggendo l'ambiente, a preservare nel tempo il bosco, la sua vita e la sua consistenza, mediante l'adozione di tecniche appropriate, ela-

(1) Le pronunce di merito sono pubblicate in questa Riv., 1998, p. 172 e segg. Cfr. G. MORSILLO, *Interventi organici di forestazione a scopi produttivi: esclusione della natura agraria*, ivi, 1998, 144.

(2) A. ABRAMI, *Attività selvicolturale e protezione dell'ambiente nella legislazione dei terreni boscati*, in *Agricoltura e diritto - Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 405 e segg.; A. CROSETTI, *Beni forestali e beni ambientali per un superamento delle tutele parallele*, *Ibidem*, p. 471 e segg.; A. CROSETTI, *Boschi e foreste*, in *Enc. giuridica*, vol. V, Roma, 1988 *sub vocem*.

(3) Secondo le vigenti leggi, la foresta ed il bosco sono assoggettati al medesimo regime giuridico. In materia forestale i termini «foresta» e «bosco» vengono spesso usati in ragione della estensione arborea, ma non per significare concetti differenti. Secondo il Consiglio di Stato (dec. 30 luglio

1996, n. 915, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 103 e segg.) i due concetti non sarebbero, invero, sinonimi: l'idea del bosco è collegata, in termini quantitativi, ad un'associazione vegetale di alberi su una più limitata superficie di terreno, mentre la foresta è diffusa su estensioni di grande vastità. Una foresta può comprendere più boschi, ma il bosco non è, in una accezione tecnico-lessicale, una foresta.

(4) La l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) dispone espressamente che sono sottoposti a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge n. 1497/39, «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento». Il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, che costituisce ancora oggi un riferimento normativo importante in tema di legislazione forestale, considera invece il bosco in funzione di protezione idrogeologica del suolo.

borate dalle scienze forestali e non di rado recepite in atti normativi. Per raggiungere questo scopo sono opportuni, e talvolta necessari, interventi di silvicoltura e di appropriato taglio che, con l'utilizzazione, permettono anche di perseguire la finalità di protezione del bosco, considerato nel suo insieme permanente e non dei singoli alberi che concorrono a comporlo» (5).

La silvicoltura si atteggia dunque quale attività polifunzionale: il duplice fine della conservazione dell'ambiente e della produzione costituiscono gli aspetti dominanti di tale attività. Che la silvicoltura abbia, come risultato ultimo, uno sbocco sul mercato con la vendita del legname, non impedisce che sia salvaguardata la conservazione dell'ambiente. In tale accezione, l'attività silvicolturale può essere svolta sia per i boschi che per le foreste, che nel nostro ordinamento sono assoggettati al medesimo regime giuridico (6).

In definitiva, può dirsi che la coltivazione del bosco, così come della foresta, coincide con la silvicoltura di cui è nozione all'art. 2135 c.c.: essa è «oggetto di un'attività dell'imprenditore agricolo, ovvero è impresa agraria che si esercita a mezzo di un'azienda qualificata come agraria» (7).

*L'arboricoltura.* - Considerata la silvicoltura quale attività agricola diretta alla formazione e conservazione del bosco, resta a vedere come può essere definita l'arboricoltura da legno. Essa si distingue dalla più comune attività di produzione di legno (quello derivato dal c.d. taglio colturale o taglio di maturità del bosco ceduo), per due fattori fondamentali: a) l'impianto di alberi da legno è un impianto specializzato di *origine artificiale*; b) esso ha come funzione primaria la massima produzione legnosa per usi industriali o artigianali nel minor tempo possibile (8).

La coltivazione di specie legnose a rapido accrescimento (es. pioppi, eucalipti, castagni, noci, ciliegi), il cui fine specifico è la produzione di legno per scopi industriali è in genere ammessa dalle leggi regionali o su terreni pianeggianti o con pendenza media inferiore al 40 per cento. Essa è finalizzata alla costituzione di un soprassuolo forestale specializzato, avente carattere temporaneo: al contrario di quanto accade nella utilizzazione delle risorse boschive permanenti, la coltivazione legnosa specializzata ha come preminente scopo non la conservazione del bosco in quanto tale, ma il taglio della pianta, una volta avvenuto il suo sviluppo vegetativo. L'arboricoltura viene vista nel nostro ordinamento come attività utile contro la degradazione idrogeologica, come possibilità di utilizzo di terreni abbandonati dall'agricoltura o di aree marginali non idonee ad altre colture agrarie. Incoraggiata dal Legislatore quale strumento per l'incremento delle colture forestali e della produzione legnosa in generale, l'arboricoltura è soggetta al controllo delle autorità forestali ed è sostenuta da contributi pubblici, che ne favoriscono l'espansione (9).

Esclusa dalla nozione di «bosco» da alcune leggi regionali (10), la coltura specializzata da legno non perde però le sue intrinseche caratteristiche di agrarietà, solo per il fatto che il popolamento degli alberi abbia preminenti fini pro-

duttivi. La coltura umana da legno, così come quella di alcune specie di alberi da frutto (noceti o castagneti), finalizzata alla raccolta dei frutti, rientrano a pieno titolo nell'esercizio dell'attività agraria, non meno della coltivazione del «bosco» o della «foresta», con la differenza che, nel primo caso, la messa a dimora delle essenze arboree è voluta dall'uomo per finalità esclusivamente produttive e per un tempo determinato. Sotto un profilo concettuale, può considerarsi silvicoltura, nel significato inteso dall'art. 2135 c.c., sia la coltivazione del «bosco», sia la coltura specializzata da legno.

La coltivazione di essenze legnose a rapido accrescimento, pur non dando luogo al bosco in senso stretto, costituisce un'attività silvana: l'insieme arboreo specializzato, nonostante resti assoggettato alle prescrizioni in materia ambientale o paesaggistica, è considerato il risultato di un'attività agricola che ha come scopo la produzione di materiale legnoso.

*La pronuncia della Corte Suprema in tema di arboricoltura.* - Con la sentenza in commento, la Corte Suprema ha affermato che costituisce affitto agrario il contratto di concessione di un fondo da destinare a colture forestali specializzate, a cura del solo affittuario, ancorché con la concessione di contributi pubblici.

Con il contratto stipulato *inter partes*, la società proprietaria di un compendio immobiliare di Ha 417 circa aveva concesso in affitto ad altra società l'intero fondo per la forestazione di essenze arboree a rapido accrescimento, dietro un corrispettivo pari al 25 per cento dell'incremento legnoso, in attuazione del progetto speciale n. 24 del C.I.P.E. del 6 novembre 1974. Insorta in giudizio la concessionaria, per sentir riconoscere la nullità della clausola contrattuale che prevedeva la partecipazione della proprietaria al prodotto legnoso del fondo, trattandosi di clausola in contrasto con le disposizioni in materia di affitto di fondi rustici, dapprima il Tribunale di Salerno, Sezione agraria, e poi la Corte d'appello, respingevano la domanda della società conduttrice, sul riflesso che, nella specie, il contratto non potesse essere qualificato come «affitto agrario», ma come contratto «atipico» di *forestazione industriale*, «ossia un contratto di affitto di cosa produttiva non rientrante nella legislazione vincolistica concernente l'agricoltura».

Nell'enunciare il principio di cui alla massima, la Corte ha svolto il seguente ragionamento:

a) Nell'ambito dell'attività di interpretazione di un contratto, che deve arrestarsi al significato delle parole usato dalle parti, in assenza di espressioni ambigue, il Giudice di merito non può confondere la *causa* di un contratto, cioè la sua funzione economico-sociale, con il *motivo*, ossia con lo scopo concreto che le parti intendono raggiungere. Ai fini della qualificazione giuridica del contratto, ciò che rileva è sempre la *causa*: l'aver concluso il contratto per la forestazione di colture legnose in attuazione del progetto pubblico speciale costituisce il *motivo* che ha indotto i contraenti a stipulare il contratto, ma non la *causa*, che è rappresentata dallo scambio tra un bene produttivo per la sua utilizzazione da parte del concessionario ed un certo corrispettivo.

(5) Corte costituzionale 29 gennaio 1996, n. 14, in questa Riv., 1997, p. 27 e segg. con nota di A. ABRAMI.

(6) Alcune Regioni, nel legiferare in materia forestale, hanno definito in modo positivo il bosco come: «terreno coperto da vegetazione forestale arborea e/o arbustiva, di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, nonché il terreno temporaneamente privo della preesistente vegetazione arborea e/o arbustiva per cause naturali o interventi dell'uomo» (l.r. Liguria 16 aprile 1984, n. 22).

(7) A. GERMANÒ, *La competenza dei dottori agronomi e dei periti agrari in materia di boschi e foreste*, in Riv. dir. agr., 1998, I, 66 e segg.

(8) Così la definizione di arboricoltura da legno nella Deliberazione della Giunta regionale Umbria 13 aprile 1994, n. 2729 - Approvazione del programma triennale di forestazione 1994-1996.

(9) La l.r. Veneto 8 settembre 1978, n. 49 incoraggia espressamente l'arboricoltura da legno allo scopo di incrementare la produzione legnosa (art. 21).

(10) L'art. 3 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 1982, n. 22 comprende tra le zone non considerate bosco «i terreni ricoperti da colture legnose specializzate, purché su zona esclusa da vincolo idrogeologico, con turno inferiore ai venti anni».

b) Nella sentenza impugnata, la Corte d'appello di Salerno aveva osservato che il tipo di colture da impiantare (conifere a rapido accrescimento e colture da legno, quali pioppi ed eucalipti) e l'osservanza stretta delle prescrizioni contenute nel progetto speciale qualificavano le piante come beni strumentali ed intermedi rispetto all'attività industriale diretta alla produzione del legname. Ma la Corte Suprema critica siffatta impostazione, rilevando che l'attività agricola è tale a prescindere dalla utilizzazione del prodotto finale a fini alimentari o industriali. La massa legnosa, quale prodotto della silvicoltura, pur non essendo destinata a fini alimentari, come invece accade nel caso dei frutti ricavati dalla coltivazione della terra, ma a fini industriali, non può essere considerata il risultato finale di un'attività estranea all'agricoltura: per definire un'attività agricola è irrilevante che lo scopo ultimo dell'attività medesima sia l'utilizzazione del prodotto a fini industriali o commerciali. Ciò accade in tutte le attività legate all'agricoltura: nel processo produttivo agricolo i frutti ricavati dall'impresa trovano tutti sbocco nel mercato; anzi in un concetto moderno di agricoltura, venuta meno la funzione di personale sostentamento del coltivatore, ogni attività di produzione agricola è diretta al mercato, soprattutto alimentare delle industrie.

c) I giudici di merito avevano inoltre osservato che non può considerarsi agricola un'attività che non mira alla conservazione del soprassuolo boschivo, ancorché con interventi tecnici di taglio periodico, ma alla «*mera produzione e abbattimento per la trasformazione in specifici assortimenti commerciali, specie ove la coltivazione e l'abbattimento attengono a piante di sviluppo accelerato destinate esclusivamente alla produzione industriale*».

Correttamente la Corte Suprema, richiamandosi alla letteratura in tema di silvicoltura, ha osservato che la forestazione, ovvero la costituzione delle foreste (intese esse in senso lato) non è in contrasto con il concetto di silvicoltura: anche la formazione di un bosco a fini produttivi rientra tra le attività silvane, non solo l'attività finalizzata alla conservazione e utilizzazione del patrimonio boschivo esistente. I giudici di legittimità hanno respinto inoltre la tesi secondo cui l'arboricoltura da legno non rientrerebbe nel concetto di silvicoltura ex art. 2135 c.c. Rilevato che la deliberazione C.I.P.E. del 1974, relativa alla esclusione dalla legislazione forestale delle colture legnose industriali, non poteva essere ritenuta al rango di norma derogatrice delle disposizioni legislative in materia di contratti agrari, in quanto fonte normativa secondaria, la Cassazione ha concluso che il contratto stipulato nella fattispecie in esame doveva restare assoggettato alla speciale disciplina delle leggi n. 11/71 e n. 203/82.

Richiamati gli artt. 13 della legge n. 756/64, 29 della legge n. 11/71 e 58 della legge n. 203/82, la Corte ha osservato che, in materia di concessioni di fondi rustici,

la normativa agraria non consente la stipulazione di contratti al di fuori di alcuno dei tipi di contratti regolati dalle leggi in vigore. Il processo di tipizzazione dei contratti agrari, introdotto dal Legislatore con l'art. 13 della legge n. 756/64 e portato a compimento con l'art. 27 della legge n. 203/82 («*Le norme regolatrici dell'affitto di fondi rustici si applicano a tutti i contratti agrari ...*») non consente di annoverare i contratti di concessione di fondi rustici, che abbiano ad oggetto una delle attività comprese nell'art. 2135 c.c., in altri tipi di contratti non previsti dalla legge.

La giurisprudenza di legittimità, con precedenti – seppure isolate – pronunce aveva affermato che un'azienda agraria può essere organizzata per la produzione di beni diversi da quelli ottenuti dalla coltura di terreni seminativi, senza perdere i suoi caratteri distintivi, come nel caso di azienda costituita da terreni boscosi. Da qui, il riconoscimento del diritto di prelazione agraria, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 590/65, al coltivatore che eserciti esclusivamente l'attività di silvicoltura (11).

Conformandosi, dunque, a quei principi di diritto già espressi dallo stesso consesso con le pronunce ora richiamate (12), la Corte Suprema non ha avuto motivo di discostarsi dal proprio indirizzo interpretativo. Se l'arboricoltura è attività agricola, non vi è dubbio che il contratto di concessione di un terreno per farvi esercitare l'attività di forestazione è qualificabile come «contratto agrario» (13). La produzione di alberi a rapido accrescimento non può ritenersi attività commerciale o industriale, perché l'attività svolta dall'imprenditore è strettamente connessa con l'agricoltura e la coltivazione del suolo: essa è un'attività organizzata e complessa legata allo svolgimento del ciclo biologico della pianta, è «coltivazione», perché l'imprenditore presiede dal momento iniziale (messa a dimora dell'albero) a quello finale (raccolta del legname) all'intero ciclo produttivo (14). Essa, al pari di altre attività agricole, è produzione e non scambio. Anche se l'arboricoltura è finalizzata poi alla produzione di legname per il mercato, non per questo viene ad essere modificata la natura agricola dell'attività: non vi è attività di impresa, anche nel mondo dell'agricoltura, che non si concluda con l'immissione nel mercato dei beni prodotti.

La riconduzione di ogni rapporto di concessione di fondi rustici allo schema tipico dell'affitto – riconduzione che conclude il processo di tipizzazione dei contratti agrari voluto dal legislatore – porta ad escludere, infine, che possano essere oggetto di rapporti atipici (quali appalto, vendita di cosa futura) quelle concessioni di fondi in cui l'imprenditore si dedichi ad un'attività produttiva essenzialmente agricola, sia essa consistente nella coltivazione della «terra», che della «selva».

Nicoletta Rauseo

(11) Cass. 17 ottobre 1984, n. 5242, in *Giur. agr. it.*, 1985, 96; Cass. 3 maggio 1991, n. 4849, in *Giust. civ. Mass.*, 1991.

(12) Nella sentenza in commento, la Corte cita un'altra precedente sentenza delle Sezioni Unite, la 25 novembre 1993, n. 11648 (in questa Riv., 1994, p. 344 e segg., con nota di A. JANNARELLI), ma solo al fine di escludere dalla fattispecie in esame l'applicabilità del principio di diritto espresso in quella pronuncia. Le Sezioni Unite avevano infatti negato carattere di agrarietà all'attività di allevamento di cavalli da corsa finalizzato ad attività agonistica, sul presupposto che non vi fosse connessione alcuna tra l'allevamento suddetto e lo sfruttamento del terreno. Da qui, l'affermazione dell'incompetenza funzionale della Sezione specializzata agraria in una materia riconducibile allo schema della locazione.

(13) Occorre rammentare che l'art. 1629 c.c., nel disciplinare una durata non superiore ai 99 anni dei contratti di affitto di fondi rustici destinati al rimboschimento, prevede che oggetto dell'affitto agrario possano essere anche terreni destinati alla silvicoltura. Con la l. 2 aprile 1962, n. 171 è stato

attribuito all'affittuario di fondo rustico il diritto a fare propria una quota non inferiore al 50 per cento del valore dell'incremento delle colture legnose destinate a utilizzazione industriale di piante ad alto fusto, a rapido sviluppo. Tale limitazione non si applica però ai contratti aventi oggetto terreni destinati alla silvicoltura.

(14) Il concetto qui espresso rimanda all'ampia letteratura sul concetto di coltivazione e di ciclo biologico. Sostiene A. GERMANÒ (in *Manuale di diritto agrario*, Torino, 1995, p. 61) che «*se agricoltura non è coltura della terra ma è coltura delle piante*», allora l'agricoltura, intesa nel senso ristretto di coltivazione, «*altro non è che l'attenzione e la cura che l'uomo pone nello svolgimento del ciclo biologico degli esseri vegetali i cui frutti gli interessano*».

Sulla teoria del criterio biologico, cfr. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 10 e segg. e L. COSTATO, *Sul criterio «biologico» per la qualificazione dell'attività agricola*, in questa Riv., 1993, p. 588 e segg., con riferimento all'attività di allevamento di cani.



Cass. Sez. I Civ. - 11-2-2000, n. 1513 - Sgroi, pres.; Papa, est.; Martone, P.M. (diff.) - Min. finanze (Avv. dello Stato Laporta) c. Enel (avv. Mola, Manzi). (*Cassa Comm. trib. reg. Umbria 2 gennaio 1997 e decide nel merito*)

**Imposte e tasse - Imposta di registro - Espropriazione p.p.u. - Cessione volontaria - Proprietario coltivatore diretto - Base imponibile - Determinazione.** (L. 22 ottobre 1971, n. 865; l. 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; l. 29 settembre 1964, n. 847, artt. 12, 17; d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, artt. 43, 44)

*Nell'ipotesi di cessione volontaria di terreni soggetti a procedura espropriativa, ove il cedente rivesta la qualità di proprietario coltivatore diretto, il prezzo costituente la base imponibile ai fini dell'imposta di registro va commisurato alla metà della somma globalmente corrisposta, essendo soggetta la parte residua al trattamento fiscale riservato agli atti di quietanza (1).*

(1) L'IMPOSTA DI REGISTRO E LA CESSIONE VOLONTARIA DEI TERRENI AGRICOLI. PRINCIPI DI DIRITTO E PRASSI AMMINISTRATIVE ANCHE IN RELAZIONE AGLI ENTI E ALLE SOCIETÀ «PRIVATIZZATE».

1. - La sentenza in commento - della quale non risultano precedenti - rivela, ove ne fosse bisogno, quanto ancora vi sia da chiarire, sotto i più diversi profili, in ordine all'istituto della cessione volontaria che è ben lungi dal ricevere pacifica accoglienza nel «territorio» dell'espropriazione per pubblica utilità, anche per gli aspetti qui considerati (1).

Prima di entrare nel merito della vicenda che ci occupa, vale la pena di ripercorrere in via preliminare il cammino che ha portato il legislatore, con la l. 22 ottobre 1971, n. 865, all'introduzione formale di uno strumento che, per natura e struttura, affiancasse e sostituisse, in talune determinate fattispecie, l'ordinario strumento di conclusione della procedura espropriativa (decreto d'esproprio) anche con un intento deflattivo del contenzioso. Si è parlato di formale introduzione nell'ordinamento in quanto anche prima della legge 865/1971, vale a dire nell'ambito delle disposizioni di cui alla legge 2359/1865 tuttora definibile come «legge fondamentale» sull'espropriazione per pubblica utilità, era rinvenibile, sia pure tra le pieghe di un'interpretazione accurata della *ratio legis*, una figura di accordo tra espropriante ed espropriando diretto non solo a determinare l'indennità di espropriazione bensì diretto anche al trasferimento della proprietà del bene oggetto della procedura (2).

Può così dirsi che nell'ordinamento la configurazione formalmente definita di un meccanismo negoziale, alternativo al decreto d'esproprio, si è realizzata con l'istituto che ci occupa che trova la sua principale fonte normativa nell'art. 12 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (c.d. legge sulla casa), come modificato dapprima dal d.l. 2 maggio 1974, n. 115, convertito nella l. 27 giugno 1974, n. 247 e successivamente dalla l. 28 gennaio 1977, n. 10.

L'istituto in parola rappresenta, alla stregua di tale previsione normativa, una modalità del più ampio procedi-

mento espropriativo finalizzata, perciò, ad operare nel corso della procedura ablatoria, determinandone la chiusura, il trasferimento coattivo di un bene o di un diritto per una causa di pubblico interesse legalmente dichiarata (è presupposto indefettibile, infatti, la presenza di una valida e efficace dichiarazione di pubblica utilità). In tale quadro la cessione volontaria ha efficacia immediatamente traslativa della proprietà del bene ceduto e pertanto rende inutile il decreto di esproprio del quale consegue gli stessi risultati.

In altri termini, così operando, l'effetto giuridico proprio della procedura espropriativa si realizza direttamente attraverso l'accordo intervenuto fra espropriato ed espropriante che sostituisce, su iniziativa della parte ablata, l'intervento autoritativo della pubblica amministrazione con uno strumento di carattere negoziale nell'ambito di un procedimento amministrativo, con la previsione cioè di uno strumento che sarebbe divenuto figura di applicazione generale con la l. 7 agosto 1990, n. 241 (art. 11) (3).

Che tale sia l'effetto e la funzione della cessione volontaria è stato poi unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza: «l'accordo raggiunto con l'espropriante ha la funzione di interrompere la procedura espropriativa e di produrre gli stessi effetti del decreto di espropriazione, ossia di costituire in capo all'espropriante la proprietà dei beni a titolo originario» (4). E ancora «la cessione volontaria (...) ha la funzione propria del decreto di espropriazione di segnare l'acquisto, a titolo originario, in favore della p.a., del bene compreso nel piano d'esecuzione dell'opera pubblica (...)» (5).

Nell'ottica che precede è pertanto evidente come la cessione volontaria debba essere tenuta distinta e preceduta dalla mera accettazione dell'indennità provvisoria, disciplinata anch'essa dall'art. 12 sopra citato, la quale è espressa di solito in atti definiti «di quietanza» o di «bonario componimento» o «bonario concordamento» i quali atti non comportano però, in astratto e salva la specificità di casi concreti, la cessazione del procedimento espropriativo, ma semplicemente la conclusione di una sua fase che è quella diretta alla pattuizione della misura dell'indennizzo con cui soddisfare il sacrificio del privato.

2. - Delineata così la funzione dell'istituto, appare altresì necessario svolgere qualche considerazione in relazione alla natura giuridica della cessione volontaria.

In proposito giova innanzitutto rilevare che mentre la dottrina appare oscillante tra una configurazione ora pubblicistica ora privatistica (6), la prevalente giurisprudenza qualifica la cessione volontaria come un negozio di diritto pubblico in quanto lo scopo con essa perseguito - il trasferimento del bene per l'esecuzione dell'opera pubblica - ha natura pubblicistica e la stipulazione del contratto per il perseguimento di detto fine costituisce un mezzo giuridico previsto dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità.

Sul punto si richiama l'affermazione più ricorrente nella giurisprudenza: «Nel sistema della legge generale sull'espropriazione di pubblica utilità - chiarisce la Suprema Corte - la cessione volontaria, essendo regolata da disposizioni di carattere inderogabile e tassativo, ha natura di negozio di diritto pubblico» (7).

(1) Il testo della motivazione può leggersi in questa Riv., 2001, 40, con nota di A. ORLANDO, *Determinazione dell'imposta di registro nel caso di cessione bonaria di terreni espropriati*.

(2) In dottrina P.M. PIACENTINI, *In tema di accordi sul trasferimento del bene nell'espropriazione per p.u.*, in *Cons. Stato*, 1986, II, 186; in giurisprudenza, Cass. 27 gennaio 1978, n. 390.

(3) Per la disamina dei rapporti, tuttora controversi, fra cessione volontaria e accordi sostitutivi del provvedimento ex art. 11 legge 241/1990, cfr. L. CARBONE, *Accordi sostitutivi e cessione volontaria del bene espropriando*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, I, 55; S. FANTINI, *Gli accordi in materia di espropriazione*, in *Giust. civ.*, 1999, II, 53; esclude espressamente l'applica-

zione dell'art. 11 legge 241/90 all'istituto della cessione volontaria Cass. Sez. Un., 4 novembre 1994, n. 9130, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, I, 55.

(4) Cass. 21 aprile 1999, n. 3930, in *Giust. civ.*, 1999, 2311, con nota di VARLARO SINISI A., *Sul contratto preliminare di cessione volontaria nel corso della procedura espropriativa*.

(5) Cass. 2 marzo 1999, n. 1730, in *Riv. notar.*, 1999, 1223.

(6) Per un'ampia panoramica sulle diverse tesi, C. SARDO, *Accordi amichevoli e procedimento espropriativo*, in *Giur. it.*, 1996, I, 1, 279; S. FANTINI, *op. cit.*

(7) Cass. 1730/99, cit., ma anche Cass. 5 luglio 2000, n. 8969, in *Mass.*, 2000, la quale sembra indicare, forse ragionevolmente, la strada per il superamento della stretta dicotomia «negozio pubblico-negozio privato».

La riferita natura pubblicistica del negozio traslativo non sembra comunque spingersi, anche per i sostenitori dell'indirizzo pubblicistico, fino alla completa esclusione dell'applicazione delle norme di diritto comune previste nel sistema del codice civile per i contratti, ove le stesse siano compatibili con la natura del negozio di cui trattasi.

La stessa giurisprudenza di legittimità ha rilevato infatti come «alla cessione volontaria dell'area esproprianda ex art. 12 legge 865/1971 sono applicabili i principi civilistici che regolano la conclusione del contratto, in particolare il principio della revocabilità della proposta fino alla ricezione dell'accettazione (...)» (8).

Ed ancora di recente si è rimarcato l'assoggettamento della cessione volontaria alla disciplina del contratto precisandosi che la cessione è «caratterizzata non più dalla posizione di preminenza dell'Amministrazione espropriante ma dall'incontro paritetico delle volontà dei contraenti» (9).

3. - Per quel che concerne la disciplina specifica, l'art. 12 legge 865/1971 prevede che il proprietario espropriando, entro trenta giorni dalla notificazione dell'offerta dell'indennità provvisoria, «ha diritto di convenire con l'espropriato la cessione volontaria degli immobili per un prezzo non superiore al 50 per cento dell'indennità provvisoria (...)».

Come è noto, tale disciplina inizialmente concernente tutte le aree oggetto di esproprio si applica oggi alle sole aree agricole in quanto alle aree edificabili è oggi applicabile la disciplina dell'art. 5-bis legge 359/1992, che ha convertito con modifiche il d.l. 11 luglio 1992, n. 333 recante «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica», la quale disciplina prevede che «in ogni fase del procedimento espropriativo il soggetto espropriato può convenire la cessione volontaria del bene» evitando in tal caso la decurtazione del 40 per cento dell'indennità-base costituita dalla media tra il valore venale e il reddito domiciliare rivalutato.

Con riferimento alle aree agricole, il quadro normativo si completa con l'art. 17 con cui il legislatore, nell'intento di agevolare la cessione delle aree assoggettate ad esproprio, ha introdotto un meccanismo di maggior remunerazione dei privati che decidano di cedere volontariamente i beni colpiti dalla procedura espropriativa (maggiorazione del cinquanta per cento per i proprietari non coltivatori diretti; triplicazione per i proprietari diretti; ed anche indennità aggiuntiva a favore del coltivatore diretto non proprietario, costretto ad abbandonare il fondo).

4. - Nel caso di specie, la cessione volontaria ha riguardato un'ipotesi nella quale, a fronte del soggetto espropriante (l'ENEL oggi S.p.A.) (10), il cedente (ossia, l'espropriando) rivestiva la qualità di coltivatore diretto proprietario avente diritto, in tale veste, a ricevere, a motivo della sua determinazione a cedere il bene oggetto della procedura, la triplicazione dell'indennità ai sensi dell'art. 17, comma 1, legge 865/1971.

Va premesso che, attesa la rilevata funzione traslativa della cessione volontaria e perciò la riconducibilità della stessa nell'ambito degli istituti relativi alla procedura espropriativa, è stata pacificamente riconosciuta nel tempo l'equiparazione, fra cessione volontaria e decreto d'esproprio, del regime tributario nel senso che sono state estese alla cessione volontaria le norme tributarie in tema di imposta di registro, ipotecarie e catastali, valevoli per il decreto d'esproprio.

E così per quel che concerne specificamente i terreni agricoli, mentre in via ordinaria e fuori dalla espropriazione per pubblica utilità, per gli atti traslativi a titolo oneroso

della proprietà e delle relative pertinenze, è prevista la tariffa maggiorata dell'imposta di registro nella misura del quindici per cento anziché dell'otto per cento, per le cessioni volontarie (inquadabili invero tra gli atti traslativi della proprietà a titolo oneroso, ma pur sempre per finalità di diritto pubblico o per motivi di interesse generale, come si esprime l'art. 42, comma 3, Cost.) è stata ritenuta applicabile la misura ridotta dell'otto per cento analogamente a quanto previsto per il decreto d'esproprio. In tal senso si riporta quanto sostenuto dal giudice amministrativo: «L'art. 1 bis, 1° comma della tariffa, prima parte, all. A al d.p.r. 26 ottobre 1976, n. 634, aggiunto dall'art. 2 legge 21 febbraio 1977, n. 36, il quale prevede la tariffa maggiorata dell'imposta di registro nella misura del quindici per cento anziché dell'otto per cento per gli atti traslativi a titolo oneroso di terreni agricoli e delle relative pertinenze e degli atti traslativi e costitutivi di diritti reali immobiliari, non si applica ai provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e di trasferimento coattivo nonché ai contratti sostitutivi di cessione volontaria ai sensi dell'art. 12, legge 22 ottobre 1971, n. 865; pertanto, questi ultimi atti sono soggetti all'imposta di registro nella misura dell'otto per cento, in base all'art. 1 della citata tariffa» (11). (Per completezza espositiva va segnalato, comunque, che la registrazione avviene, per specifica disposizione legislativa, a tassa fissa per gli atti ed i provvedimenti a favore dello Stato e degli enti pubblici territoriali, salvo quanto si dirà appresso al punto 6).

5. - Una volta determinata, pertanto, la misura dell'imposta di registro applicabile ai terreni agricoli in caso di espropriazione per pubblica utilità, fino alla presente vicenda la tassazione dei conseguenti atti espropriativi (decreti d'esproprio-cessioni volontarie) era avvenuta su una base imponibile costituita dalle somme indicate nei predetti atti.

Nel caso di specie, invece, il giudice è partito dalla ricostruzione normativa della base imponibile che l'art. 44, 2° comma, d.p.r. 131/86 pone, nell'ipotesi di espropriazione, nell'ammontare definitivo dell'indennizzo (per il caso di emanazione di decreto d'esproprio) ovvero nel «prezzo» (nel caso di cessione volontaria) pur rammentando lo stesso decidente che, essendo la cessione inserita nella procedura espropriativa in sostituzione del decreto d'esproprio, dire «prezzo» della cessione equivale a dire «indennizzo», identica essendo la funzione.

Senonché per l'ipotesi di cessione volontaria di terreni agricoli il legislatore ha previsto – come si è detto – un incentivo in base al quale l'indennità-base, calcolata secondo i valori agricoli medi ex art. 16 legge 865/71, in caso di cessione volontaria:

a) viene triplicata se il cedente è proprietario e al contempo coltivatore diretto;

b) viene maggiorata del cinquanta per cento per il cedente proprietario ma non coltivatore diretto. In questa ipotesi, un importo eguale alla indennità-base viene corrisposto come indennità aggiuntiva al coltivatore diretto presente sul fondo e costretto ad abbandonare il fondo.

Il decidente, nel caso di specie, si è posto in concreto la domanda se sia conforme a legge tassare in egual misura (l'otto per cento) sia l'indennità-base triplicata di cui alla ipotesi *sub a*); sia l'indennità-base maggiorata di cui alla ipotesi *sub b*).

Al di là della questione che l'imposta dovrebbe gravare comunque sull'ente espropriante (sul tema, vedi *infra* punto 6), la soluzione data dal giudice della fattispecie appare lodevole sotto il profilo della giustizia sostanziale.

(8) Cass. 29 gennaio 1997, n. 922, in *Foro it.*, 1997, I, 1848.

(9) Cass. 17 novembre 2000, n. 14901, in *Mass.*, 2000.

(10) Sul processo di privatizzazione, cfr. M. CLAUSI, *Profili giuridici delle privatizzazioni*, in *Giur. merito*, 1999, 435; sull'ENEL, cfr. R. ALBA-

NO, *La privatizzazione dell'Enel - Il quadro normativo*, in *Rass. giur.*, 1996, 347.

(11) Cons. Stato, Sez. III, 29 novembre 1983, n. 1040, in *Giur. agr. it.*, 1987, I, 692, con nota di G. DI GIOVANNI.

Alla luce della ricostruzione operata dal giudice nel caso di specie, si può pertanto affermare che ai fini dell'imposta di registro (ma è lecito inferire che ciò valga anche per le imposte ipotecarie e catastali, come del resto dice la sentenza in esame) la cessione volontaria operata a favore dell'espropriante sia dal proprietario coltivatore diretto sia dal proprietario non coltivatore diretto deve essere assoggettata alla medesima imposta (l'otto per cento) sulla medesima somma, vale a dire l'indennità-base aumentata del cinquanta per cento nell'un caso e nell'altro. Ritenere, come ha preteso il fisco fino alla presente decisione, di tassare l'intero importo (ovvero la triplicazione dell'indennità base) delle cessioni volontarie operate dal proprietario coltivatore diretto significherebbe penalizzare una fattispecie nella quale vi è stata la personale attività lavorativa rispetto a quella di chi (proprietario non coltivatore) trae utilità rapportabili a pura rendita utilizzando il lavoro di terzi. In termini pratici, ed ai soli fini fiscali, l'imponibile, in caso di cessioni volontarie con triplicazione dell'indennità, resta fissato nella metà di detta indennità triplicata; la restante analoga frazione sarà assoggettabile all'imposta definita di registrazione della «quietanza» nella misura dello 0,50 per cento. Il che equivale a dire che – si ribadisce, ai soli fini fiscali – il proprietario coltivatore diretto e il proprietario non coltivatore debbono esser trattati allo stesso modo.

6. - Un'ultima considerazione va fatta in ordine all'individuazione dei soggetti obbligati al pagamento dell'imposta nella misura suindicata. Tali soggetti dovrebbero essere gli enti esproprianti e perciò anche naturalmente gli enti pubblici (sono esclusi, come si è detto, i soli enti territoriali), oltre evidentemente i soggetti «naturalmente» privati e quelli che sono diventati tali, almeno formalmente, per effetto delle «privatizzazioni» (es. Telecom S.p.A., F.S. S.p.A., ed anche, come è poi avvenuto nel caso in esame, ENEL S.p.A. etc.) (12).

Per tali ultimi soggetti al riguardo, però, vi è da chiedersi se quanto precede possa essere valido alla luce della circolare n. 111/E/2000/82166 del 26 maggio 2000 del Ministero delle finanze (13) e se perciò si applichi effettivamente l'imposta di registro nella misura percentuale sopra indicata solo ai soggetti essenzialmente e naturalmente privati, nelle ormai residue ipotesi nelle quali le leggi, statali o regionali, ammettono l'espropriazione a favore degli stessi (come, ad es., avveniva nelle leggi sul Mezzogiorno e oggi nelle aree di sviluppo industriale).

La circolare in questione, che ha come presupposto un parere del Consiglio di Stato (Sez. III, 14 dicembre 1999, prot. n. 515/98), afferma infatti che, per quel che concerne il regime fiscale, non può ritenersi applicabile alle nuove società per azioni «privatizzate» lo stesso trattamento valevole in via generale per le imprese private operanti nel libero mercato. Ciò quantomeno fino a quando – come si evince a chiare note dalle affermazioni dell'organo consultivo – permanga in capo alle società privatizzate una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario. Lo stesso ragionamento – è lecito supporre – dovrebbe valere all'occorrenza anche per quelle società nelle quali la partecipazione azionaria, esclusiva o maggioritaria, fosse della Regione, della Provincia, dei Comuni, sia pure con la particolarità che questi ultimi enti non sono esenti dall'imposta ma pagano a tassa fissa.

Antonino Cimellaro

Cass. Sez. II Civ. - 4-12-1999, n. 13558 - Volpe, pres.; Mazzacane, est.; Sepe, P.M. (diff.) - Monastero S. Antonio Abate nelle Monache Benedettine Romaldolesi (avv. Cataudella, Lavitola, Manzia) c. Comune di Roma (avv. Onofri). (Cassa App. Roma 26 marzo 1997)

**Espropriazione p.p.u. - Decreto di esproprio - Effetti - Perdita del possesso del bene espropriato - Esclusione.**  
(C.c., artt. 1140, 1141)

*Tra gli effetti automatici di un decreto di esproprio per pubblica utilità non possono ricomprendersi né il venir meno del possesso del bene da parte del soggetto espropriato o di un terzo, né il mutamento in detenzione dell'eventuale protrarsi del godimento del bene da parte di costoro, occorrendo, al riguardo, che l'espropriante ponga in essere un atto di immissione nel possesso del bene (1).*

(Omissis)

Con il primo motivo il ricorrente deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 1164 c.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.

Il Monastero sostiene che erroneamente la Corte di merito ha ritenuto applicabile nella fattispecie l'art. 1164 c.c. dopo aver affermato che, a seguito del decreto di esproprio, la posizione del Monastero era degradata a mera detenzione: infatti tale norma riguarda esclusivamente l'ipotesi in cui sulla cosa concorrano l'esercizio del diritto di proprietà e l'esercizio di un diritto reale limitato e non è dunque applicabile al caso di specie in cui, a seguito del provvedimento di esproprio che aveva fatto venire meno il diritto d'uso del Monastero, secondo l'assunto della sentenza impugnata, il possesso di quest'ultimo era degradato a detenzione; d'altra parte, aggiunge il ricorrente, la Corte di merito non avrebbe neppure potuto richiamarsi all'art. 1141 c.c. che regola una diversa ipotesi (iniziale detenzione non trasformabile in possesso in assenza di un atto di interversione) mentre nel caso in questione vi era stato un iniziale possesso poi degradato, secondo l'impugnata sentenza, a mera detenzione; inoltre l'articolo da ultimo citato riguarda il rapporto tra il detentore *nomine alieno* ed il possessore al quale gli atti di opposizione vanno diretti, mentre nella fattispecie è pacifico che il Comune di Roma non era nel possesso degli immobili in questione.

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 52 l. 25 giugno 1865, n. 2359, 1140 e 1141 c.c. in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c.

Il Monastero sostiene che dal principio secondo cui l'espropriazione comporta anche l'estinzione di tutti i diritti reali e personali relativi al bene espropriato i giudici di merito hanno tratto l'erronea conclusione che non solo il proprietario, ma anche il terzo che dal proprietario derivi il proprio diritto assume la veste di mero detentore.

Nella fattispecie, invece, il Monastero, del tutto inconsapevole della procedura di esproprio, aveva continuato ad esercitare lo stesso potere di fatto, non potendo certo essere lo strumento per l'esercizio del possesso mediato da parte del Comune di Roma dal quale era stato ignorato.

Inoltre la detenzione presuppone l'esistenza di un titolo obbligatorio da cui trae origine, mentre nella fattispecie era insussistente qualsiasi rapporto con il nuovo proprietario.

Il Monastero era invece possessore ancor prima del decreto di esproprio in virtù del diritto d'uso derivato dal diritto di proprietà della Santa Sede.

I due motivi di ricorso vengono esaminati congiuntamente per ragioni di connessione.

È opportuno anzitutto far riferimento a quanto affermato nella sentenza impugnata in ordine alla utilizzazione degli immobili sopra menzionati da parte del Monastero attuale ricorrente.

Sulla base di documentazione risalente agli anni 1936-1937 i giudici di appello hanno evidenziato un possesso di tali beni in virtù di apposita concessione d'uso e di godimento gratuito perpetuo da parte della Santa Sede.

Pertanto la relazione di fatto instauratasi tra il Monastero ed i beni in questione, priva di limitazioni sia con riferimento alle modalità di godimento riconosciute, sia di ordine temporale, deve essere ricondotta ad un vero e proprio possesso, atteso del resto

(1) Non risultano precedenti specifici.

(12) Sul rapporto espropriazione-privatizzazione ex art. 14, c. 4-bis, legge 359/92, cfr. TAR Lombardia 24 giugno 1996, n. 848, in *Riv. giur. edilizia*, 1996, I, 1208.

(13) La circolare si legge ne «Il fisco», 2000, n. 24, p. 8042.

che l'attuale ricorrente da moltissimi anni, e comunque da epoca antecedente alla pronuncia dei due decreti di esproprio citati (rispettivamente del 16 dicembre 1936 e del 1° agosto 1940) ha goduto ed utilizzato tali immobili con pienezza di facoltà e senza opposizione da parte di alcuni, e tantomeno da parte della Santa Sede che pure ne era proprietaria e che di fatto ha mostrato al riguardo un assoluto disinteresse.

A nulla rileva in senso contrario, al fine di sostenere la permanenza nel possesso da parte del titolare del diritto di proprietà, il fatto, evidenziato dal Comune di Roma, che la Santa Sede propose poi ricorso al Consiglio di Stato con atto notificato l'8 febbraio 1954 per ottenere la retrocessione degli immobili espropriati, sia perché trattasi di vicenda logicamente successiva ai decreti di esproprio e dunque di per sé inidonea a sostenere l'assunto di una continuità *ab origine* nel possesso dei beni, sia perché comunque il diritto di chiedere la retrocessione non presuppone certo il possesso dei beni oggetto del provvedimento ablativo da parte del soggetto espropriato.

D'altra parte il potere esercitato sui beni in questione da parte del Monastero deve essere qualificato come possesso anche in base alla presunzione di cui all'art. 1141, primo comma, c.c., posto che, per altro verso, deve escludersi nella fattispecie la ricorrenza di una ipotesi di detenzione: in quest'ultima, invero, il potere di fatto del detentore ha origine in un titolo (per esempio locazione, affitto, comodato) che comporti il riconoscimento dell'altrui diritto sul bene detenuto; nella fattispecie, invece, non è stata provata l'esistenza di alcun titolo che legittimi come detenzione la relazione di fatto instaurata tra il Monastero ed i beni, ed è appena il caso di rilevare che tale onere probatorio incombeva sul Comune di Roma, ovvero sulla parte che contesta la presunzione di possesso di cui all'art. 1141, primo comma, c.c. (vedi al riguardo Cass. 11 novembre 1986, n. 6591; Cass. 18 dicembre 1993, n. 12569).

A tale punto occorre esaminare gli effetti della successiva vicenda espropriativa sulla relazione di fatto come sopra delineata sussistente tra il Monastero ed i beni oggetto della procedura ablativa.

In proposito la sentenza impugnata afferma che l'efficacia immediatamente traslativa della proprietà riconosciuta al decreto di esproprio, il quale determina contestualmente anche l'estinzione di tutti i diritti parziali (reali e personali) aventi ad oggetto il bene espropriato (art. 27, l. 25 giugno 1865, n. 2359) comporta che l'occupante del bene (proprietario o terzo che dal proprietario derivi il proprio diritto) assume la veste di semplice detentore.

A tal proposito i giudici di appello richiamano due precedenti pronunce di questa Corte: la sentenza 22 febbraio 1994, n. 1725 che peraltro, almeno nella massima, non sembra possa riferirsi alla questione in esame (riguardando gli effetti della cosiddetta occupazione appropriativa, ed il correlato problema relativo alla decorrenza del termine dal quale il privato può far valere il suo diritto al risarcimento del danno) e la sentenza 20 dicembre 1988, n. 6966, che afferma che l'eventuale protrarsi del godimento del bene da parte dell'espropriato dopo la pronuncia del decreto di esproprio può integrare detenzione, non possesso, difettandone l'elemento soggettivo.

Orbene, premesso che nel caso in esame il possesso era esercitato non dal proprietario espropriato ma da un terzo (il Monastero), cosicché il principio sopra enunciato non riguarda specificatamente la fattispecie, deve aggiungersi che tale orientamento non appare comunque convincente.

Occorre invero rilevarsi che in tema di effetti del decreto di esproprio per pubblica utilità l'estinzione di tutti i diritti vantati sul bene espropriato non comporta di per sé automaticamente l'instaurazione di un rapporto di fatto dell'espropriante con il bene espropriato, come è confermato dalla circostanza che ai sensi dell'art. 48 della l. 25 giugno 1865, n. 2359 il Prefetto pronuncia l'esproprio ed autorizza l'occupazione dei beni, evenienza quest'ultima, nella fattispecie non avvenuta, costituendo un fatto pacifico che il Comune di Roma non ha mai preso possesso dei beni.

Occorre quindi distinguere gli effetti traslativi del diritto di proprietà conseguenti alla pronuncia del decreto di esproprio dall'acquisto del possesso del bene espropriato; tale rilievo, del resto, è conforme a quanto avviene in materia di rapporti privati, laddove di regola la proprietà della cosa si trasmette indipendentemente dal trasferimento del possesso, costituendo l'effetto reale del contratto (art. 1376 c.c.), mentre la trasmissione del possesso si configura come adempimento della obbligazione di consegna della cosa già di proprietà del compratore (Cass. 11 ottobre 1989, n. 4057).

Da ciò discende altresì che eventuali relazioni di fatto con il bene espropriato da parte dell'espropriato o di terzi permangono invariate fino a quando costoro restino indisturbati nel godimento

del bene; cosicché in presenza di una procedura d'espropriazione per pubblica utilità l'interruzione del possesso del bene espropriato può derivare soltanto da una situazione di fatto che ne impedisca materialmente l'esercizio (Cass. 6 giugno 1983, n. 3836).

Deve quindi concludersi sul punto che tra gli effetti automatici di un decreto di esproprio per pubblica utilità non possono ricomprendersi né il venir meno del possesso del bene da parte del soggetto espropriato o di un terzo né il mutamento in detenzione dell'eventuale protrarsi del godimento del bene stesso da parte di costoro, occorrendo al riguardo che l'espropriante ponga in essere un atto di immissione nel possesso del bene.

La sentenza dei giudici di appello, pertanto, non è condivisibile laddove, generalizzando, afferma che, per effetto del decreto di esproprio, l'occupante del bene assume la veste di semplice detentore.

L'effetto traslativo, infatti, non è impedito dalla conservazione del possesso da parte dell'espropriato, e, d'altra parte, non impedisce che vi sia il possesso del bene espropriato da parte di un terzo, come si è verificato nella fattispecie.

Il possesso dei beni sopra menzionati da parte del Monastero così come delineato più sopra non si è trasformato quindi in detenzione di fatto *nomine alieno*, ossia in nome della Santa Sede o del Comune di Roma che, come è pacifico, lo aveva del tutto ignorato nel procedimento espropriativo: in particolare, se non è configurabile detenzione in nome della Santa Sede atteso che, come si è visto, il Monastero era già nel possesso dei beni espropriati, neppure è ravvisabile una detenzione in nome del Comune di Roma, attesa l'inerzia in proposito manifestata da tale amministrazione, e dunque l'assenza di un qualsiasi rapporto tra ente espropriante e Monastero tale da legittimare la detenzione e dunque determinare l'interruzione del possesso: a tal riguardo appare significativo il riferimento che si legge nella sentenza impugnata ad un comportamento del Comune di Roma «improntato per un lunghissimo lasso di tempo ad assoluta inerzia e disinteresse»; deve dunque escludersi, anche sotto tale profilo, un esercizio del possesso da parte del Comune per il tramite del Monastero.

Non ricorrono quindi le ipotesi disciplinate dagli artt. 1164 c.c. (come sostenuto nella sentenza impugnata) o 1141, capoverso c.c. (come ritenuto dal Comune di Roma): essendo il Monastero nel possesso corrispondente all'esercizio del diritto di proprietà, non doveva compiere alcun atto di interversione del possesso ai sensi dell'art. 1164 c.c., che disciplina appunto l'interversione del possesso corrispondente all'esercizio di un diritto reale su cose altrui; né tantomeno ricorre l'ipotesi di cui all'art. 1141, capoverso c.c., non potendo il Monastero essere qualificato come semplice detentore in base ad un rapporto obbligatorio con il Comune di Roma, mancando, come già rilevato, un qualsiasi titolo a giustificazione di una mera detenzione.

In definitiva, quindi, il potere di fatto esercitato dal Monastero sui beni espropriati a decorrere da epoca antecedente alla vicenda ablativa, deve essere qualificato come possesso originario, come tale non necessitante di alcun atto di interversione.

Il ricorso proposto è quindi fondato e deve essere accolto per quanto di ragione; conseguentemente occorre cassare la sentenza impugnata e rinviare anche per le spese del giudizio di legittimità ad altra sezione della Corte d'appello di Roma. (Omissis)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 16-11-1999, n. 12705 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Giacalone, P.M. (conf.) - Bissoli ed altri (avv. Casarotto) c. Benedetti ed altri (avv. Loiacono ed altro). (Conferma App. Venezia 29 maggio 1997)

**Contratti agrari - Affitto di fondo rustico - Scissione di fatto della coltivazione - Novazione soggettiva del contratto - Esclusione - Disdetta - Intimazione generica - Validità.**

*Non si ha novazione per un contratto di affitto di fondo rustico allorché la conduzione effettiva viene esercitata separatamente da due coltivatori, mentre la disdetta inviata «agli eredi», pur nella sua genericità, risulta valida nella sua finalità (1).*

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso depositato il 16 novembre 1995 Benedetti Giovanni, Gemma Maria, Giovanna Beatrice e Guidorizzi Elsa convenivano dinanzi alla Sezione specializzata agraria

del Tribunale di Verona Bissoli Nerino e Bissoli Corrado, esponendo di essere proprietari di un fondo rustico sito in Casaleone ed esteso per circa 65 c.v. (campi veronesi), concesso in affitto per la diretta coltivazione, con contratto risalente al 1957 (rinnovato nel 1958) a Bissoli Luigi e Bissoli Giuseppe, alla cui morte erano succeduti i convenuti, con i quali soltanto essi ricorrenti assumevano di avere intrattenuto rapporti. Deducendo, quindi, che il rapporto scadeva alla data del 6 maggio 1996, chiedevano dichiararsi che il contratto andava a scadere alla detta data, con condanna a rilasciare il fondo il 10 novembre 1996, oltre al risarcimento del danno per il caso di ritardato rilascio.

Si costituivano i convenuti e, con intervento volontario, le rispettive mogli Vesentini Maria e Billo Rita, allegando che da oltre venti anni (e già da quando il rapporto si protraeva con Bissoli Giuseppe e Luigi) il rapporto stesso non era più unitario ma distinto in relazione alle distinte aziende gestite dai due fratelli e relativo a due separate e ben individuate porzioni del fondo e che tale situazione di fatto era stata ben chiara alla parte locatrice, la quale aveva rilasciato quietanze separate ai due conduttori, in relazione alla quota di canone da ciascuno pagata, ed aveva poi inviato separate disdette alle due parti conduttrici, ciascuna per la individuata porzione di c.v. 30 circa. Si rappresentava, inoltre, a) che titolare dell'azienda agricola relativa a Bissoli Luigi, dopo la di lui morte, era stata Vesentini Maria, moglie di Bissoli Nerino, poiché quest'ultimo aveva sempre lavorato come operaio-dipendente; b) che la disdetta inviata al Bissoli Nerino era, per questo, irrituale; c) che irrituale doveva intendersi - in relazione alla restante porzione di 30 c.v., condotti in realtà da Billo Rita - la disdetta inviata agli «eredi di Bissoli Elia» (figlio di Giuseppe), in quanto inidonea ad individuare i soggetti a cui si intendeva rivolta; d) che, quanto alla disdetta inviata in data 21 aprile 1995 a Bissoli Nerino e Bissoli Corrado, la stessa non poteva intendersi valida "perché facente riferimento ad un rapporto congiunto ed avente ad oggetto c.v. 65, rapporto che non esisteva"; e) che era stato corrisposto un canone superiore a quello dovuto ed erano state eseguite sui fondi consistenti opere di miglioria. I convenuti-intervenuti chiedevano, pertanto, darsi atto della carenza di legittimazione di Bissoli Nerino e di rigettarsi le domande proposte nei confronti di Bissoli Corrado, dichiarando inammissibile la domanda di risarcimento danni e condannando i ricorrenti al rimborso delle somme percepite in più e al pagamento delle accertate indennità per i miglioramenti.

Svoltasi l'istruttoria del caso, con sentenza 31 maggio-26 giugno 1996 l'adita Sezione accoglieva la domanda attorea relativa al rilascio del «fondo», mentre rigettava quella di risarcimento del danno, e dichiarava l'improponibilità delle domande riconvenzionali.

La pronuncia veniva confermata con sentenza 5 marzo-29 maggio 1997 dalla Corte d'appello di Venezia - Sezione specializzata agraria, che provvedeva inoltre a correzione.

Per la cassazione di tale sentenza Bissoli Nerino e Bissoli Corrado (il secondo in proprio e, per quanto occorra, quale rappresentante dell'impresa familiare coltivatrice), Vesentini Maria e Billo Rita (quest'ultima in proprio e, per quanto occorra, quale rappresentante dell'impresa familiare coltivatrice) hanno proposto ricorso sulla base di cinque motivi. Hanno resistito - con controricorso - Benedetti Giovanni Giuseppe, Guidorizzi Elsa, Benedetti Maria Gemma, Benedetti Giovanna Beatrice.

Le parti hanno depositato anche memoria.

**DIRITTO.** - Col primo mezzo è denunciata nullità della sentenza e del procedimento - art. 360, n. 4 c.p.c., in relazione agli artt. 132, 158, 161, 276, 287, 288 c.p.c. e alle regole in ordine all'immodificabilità del giudice; (...)

Col secondo mezzo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, n. 3 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 1325 e ss. c.c. (in particolare con riferimento ai principi sul comportamento concludente), 2727 e 2729 c.c., 4 e 48 legge n. 203/1982, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla ritenuta sussistenza, da parte della Corte territoriale, di un unico rapporto di affitto, pretermettendo di considerare, la stessa Corte, altri elementi idonei a dimostrare una suddivisione a metà, circa venti anni fa, dei fondi tra i due gruppi familiari (quali le disdette inviate all'una o all'altra parte conduttrice, il separato pagamento del canone e il separato rilascio delle quietanze).

Anche questo mezzo di censura non può trovare accoglimento.

Con motivazione che, ancorché sintetica, si palesa sufficiente e logica ed esente da errori di diritto, la Corte di merito ha disatteso la tesi degli odierni ricorrenti perché non è stato provato alcun fatto novativo che abbia modificato l'originario unitario rapporto d'affitto, escludendo al contempo rilevanza alla circostanza che i due fratelli si fossero divisi la coltivazione dei campi integranti il fondo affittato,

giacché tale circostanza non può costituire altro che una suddivisione interna fra gli stessi fratelli, che non coinvolgeva il concedente.

La diversa prospettazione della situazione esistente fornita dai ricorrenti, privilegiando altri e diversi elementi di fatto, involge invero una *quaestio facti*, la cui valutazione è preclusa al giudice di legittimità in presenza, per di più, della congruità della valutazione compiuta dai giudici di merito.

Insuscettibile di accoglimento è pure il terzo mezzo, col quale è denunciata, ai sensi dell'art. 360, n. 4 c.p.c., nullità della sentenza e del procedimento in relazione agli artt. 112 e 115 c.p.c. e, ai sensi dell'art. 360, n. 3, violazione e falsa applicazione degli artt. 1325, 1334, 1335 c.c., 4 e 48 legge n. 203/1982, 112 e 115 c.p.c., nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa punti decisivi (art. 360, n. 5), assumendosi che la disdetta intimata a Bissoli Nerino doveva ritenersi effettuata a soggetto non legittimato, in quanto non titolare del rapporto e privo al contempo di poteri rappresentativi nei riguardi di Vesentini Maria (non esistente impresa familiare coltivatrice), con la quale il rapporto era continuato alla morte di Bissoli Luigi nel 1979.

In proposito, infatti, la Corte ha addotto una duplice motivazione, relativa, l'una, alla legittimazione della Vesentini a coltivare il fondo quale componente della famiglia coltivatrice di Bissoli Nerino e relativa, l'altra, all'attività di conduttore del Bissoli Nerino.

A quest'ultimo riguardo i giudici d'appello hanno rilevato che, per quanto concerne i rapporti con i concedenti, dalle quietanze dei canoni emerge che fu sempre Bissoli Nerino ad effettuare i pagamenti, «attività propria se non esclusiva del conduttore», per cui, anche a voler ammettere l'erroneità della prima motivazione, gli stessi giudici hanno riconosciuto di fatto - considerando che compiva «attività propria se non esclusiva del conduttore» - la qualità di affittuario al Bissoli Nerino, con la conseguenza che questa seconda motivazione è di per sé idonea, per il suo carattere di sufficienza e adeguatezza, a sorreggere la decisione quanto alla validità della disdetta inviata allo stesso, e non alla Vesentini.

Col quarto mezzo si denuncia nullità della sentenza e del procedimento in relazione agli artt. 112 e 115 c.p.c., violazione e falsa applicazione degli artt. 1325, 1334, 1335 c.c., 4 e 48 legge n. 203/1982, 112 e 115 c.p.c., omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa punti decisivi. Si sostiene da Billo Rita e Bissoli Corrado che la disdetta indirizzata «agli eredi di Bissoli Elia» (figlio di Giuseppe) conteneva una identificazione generica, incapace ad individuare gli effettivi membri dell'impresa familiare coltivatrice.

Pure tale mezzo va disatteso, poiché la Corte d'appello ha ritenuto che l'essere inviata la disdetta impersonalmente agli «eredi di Bissoli Elia» non poteva che riguardare che gli eredi partecipi della coltivazione del fondo (e infatti solo essi subentrano nel rapporto, nel regime della legge n. 203/1982), e, dunque, trattandosi di valutazione di merito sufficientemente espressa e non inficiata da vizi giuridici, in quanto fondata sull'esposta considerazione fattuale, la stessa si sottrae a censura.

Col quinto ed ultimo mezzo si denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1325 e 1346 c.c. e dei principi sulla legittimazione negoziale, nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa punti decisivi. Si assume che la disdetta indirizzata a Bissoli Nerino e Bissoli Corrado non può a sua volta ritenersi valida, perché facente riferimento a un rapporto congiunto avente per oggetto c.v. 65, rapporto che non esiste, sostituito ormai da oltre venti anni da due distinti contratti, mancando quindi i necessari elementi di identificazione oggettiva dell'atto giuridico, che è pertanto nullo.

Il mezzo va del pari disatteso, una volta negata dai giudici di merito l'esistenza di due distinti contratti in conseguenza della (esclusa) modificazione dell'originario unitario rapporto d'affitto, del quale titolari erano i detti due destinatari della disdetta. Della validità e sufficienza poi della disdetta intimata al Bissoli Nerino, e non alla Vesentini, si è detto.

Conclusivamente, il ricorso deve essere rigettato. (*Omissis*)

(1) UNITARIETÀ DEL RAPPORTO AGRARIO ED IDENTIFICAZIONE DEGLI EREDI DELL'AFFITTUARIO DECEDUTO.

I due punti più interessanti di questa sentenza riguardano, l'uno la questione della contitolarità del rapporto agrario e l'altro la validità della disdetta intimata agli eredi dell'affittuario deceduto.

Un rapporto agrario avviato dal concedente, in maniera unitaria, con due soggetti, entrambi coltivatori e, nella fattispecie, fratelli, non può diventare o, meglio, scindersi in due distinti rapporti per via della circostanza di fatto che i due titolari decidono di frazionare la coltivazione del fondo. In effetti, nel caso in esame, i due fratelli, dopo un certo numero di anni, hanno cominciato a coltivare separatamente due porzioni di terreno, costituendo, nei fatti, due distinte aziende agrarie. Questa suddivisione, come fanno notare i giudici di merito, non è altro che una scelta da circoscrivere all'interno del rapporto tra i due conduttori, senza che possa assumere rilevanza alcuna all'esterno e, tanto meno, nei riguardi del proprietario. Il fatto poi che lo stesso proprietario fosse a conoscenza di tutto ciò o ne avesse preso atto a seguito del comportamento dei due fratelli, è ininfluente rispetto all'originario rapporto agrario. La quietanza di pagamento dei canoni di affitto, di per sé, non rappresenta un documento di portata tale da poter indurre nella convinzione che siano intervenuti elementi innovativi nel contratto. Il pagamento del canone di affitto riguarda non la fase di formazione della volontà contrattuale, bensì la successiva fase dell'esecuzione e, pertanto, nell'effettuazione del pagamento non assume rilevanza alcuna la persona che materialmente consegna la somma di denaro e ottiene l'attestazione dell'avvenuto pagamento (1).

Anzi alla base del pagamento vi è una sorta di «neutralità», suscettibile di assumere molteplici valenze giuridiche, non sempre indicative della partecipazione del soggetto che lo esegue al rapporto giuridico che lo presuppone (2). Il pagamento si può qualificare come mero adempimento, potendo essere effettuato, *ex art.* 1180 c.c., anche da un terzo che rimane in ogni caso estraneo. Le quietanze, dunque, che attestano la ricezione delle mensilità del canone da parte del conduttore e da un suo familiare, non costituiscono prove idonee a dimostrare la contitolarità del rapporto agrario in capo ad entrambi gli autori del pagamento (3). Per altri versi, neppure la circostanza che i diversi membri della famiglia trattengono per sé i proventi dei fondi da ciascuno di essi coltivati singolarmente, autorizza a pensare che all'originario rapporto agrario unitario si siano sostituiti tanti rapporti di affitto per quanti sono i componenti della famiglia stessa. In questo caso deve essere manifesta la volontà di procedere allo scioglimento dell'impresa familiare coltivatrice e quindi alla divisione del patrimonio e dei rapporti in esso contenuti. Si deve cioè incidere profondamente sugli aspetti genetici del negozio giuridico (4).

Affinché si abbia una novazione, dunque, e non una semplice modificazione del rapporto agrario, peraltro tutta interna alla parte conduttrice, occorre che le variazioni incidano sugli elementi costitutivi del contratto. Così, per esempio, la variazione nella direzione dell'impresa, cambiamenti in ordine al modo di ripartire le spese tra le parti, diversa partecipazione del concedente ai rischi della gestione, valutazione periodica, in sede di rendicontazione, dei risultati ottenuti sono tutti elementi che conducono alla conclusione che è intervenuta una novazione oggettiva (5).

Di converso, condizione essenziale affinché il rapporto agrario si imputi in modo unitario alla collettività, costituita dalla famiglia coltivatrice, è la presenza di una vera e propria impresa familiare coltivatrice alla cui attività ciascun soggetto partecipa in modo pieno e completo (6). La sola prestazione di attività lavorativa, di volta in volta retribuita nell'ambito di un contratto di scambio, non è certo sufficiente a far considerare il soggetto come partecipante alla comunione familiare.

Per quanto concerne poi il secondo punto della controversia, e cioè l'insufficiente o inadeguata identificazione degli eredi dell'affittuario, in quanto la disdetta venne inviata in modo generico a tutti gli eredi, i giudici di merito osservano che, malgrado la comunicazione sia stata inviata in forma impersonale, non poteva che riguardare gli eredi partecipi della coltivazione del fondo e, in quanto tali, i soli ad essere veramente interessati all'eventuale successione nel rapporto agrario.

L'art. 49 della l. 3 maggio 1982, n. 203 nomina esplicitamente «... quelli tra gli eredi che, al momento dell'apertura della successione, risultino aver esercitato e continuino ad esercitare su tali fondi attività agricola, in qualità di imprenditori a titolo principale ... o di coltivatori diretti ...», questi e solo questi, «... hanno diritto a continuare nella conduzione o coltivazione dei fondi stessi anche per le porzioni ricomprese nelle quote degli altri coeredi ...».

L'individuazione degli eredi che possono continuare l'attività agricola perché in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, diventa un'operazione abbastanza facile che non può generare equivoci di sorta. Dal momento che questa facoltà, riconosciuta in capo agli eredi coltivatori, ha come obiettivo quello di assicurare la continuità dell'attività, l'integrità dell'azienda agraria e l'unità dell'impresa agricola, è evidente che il possesso dei requisiti non è elemento che possa essere improvvisato o riconosciuto all'ultimo momento (7). La qualificazione prevista dalla norma citata comporta che l'erede abbia esercitato attività di programmazione, direzione ed organizzazione dell'impresa agricola, valutabile al fine di determinare il riconoscimento del valido esercizio di attività di coltivatore diretto sul medesimo fondo (8).

Se consideriamo il carattere di imperatività della norma in parola, mentre per la rinuncia da parte dell'erede occorre una esplicita manifestazione di volontà in tal senso, non occorre alcuna accettazione e ciò non può che indicare una designazione *ex lege* del soggetto interessato per il solo fatto di possedere i requisiti richiesti (9).

I parametri per l'individuazione degli eredi che hanno il diritto di subentrare nel rapporto agrario del *de cuius* sono molto chiari. Gli eredi vengono, perciò, identificati sulla base della loro posizione lavorativa all'interno della famiglia e, poiché gli altri coeredi, non in possesso dei requisiti di cui si diceva prima, non possono accampare alcun diritto, tutte le comunicazioni in merito, genericamente indirizzate agli eredi del coltivatore defunto, non possono che riguardare ed interessare questi soli soggetti.

Antonio Orlando

(1) Cfr. Trib. Foggia, Sez. spec. agr., 12 giugno 1992, n. 650, in questa Riv., 1993, 369 con nota di LIPARI, *L'autonomia soggettiva dell'impresa familiare coltivatrice e la legittimazione processuale passiva dei singoli componenti*.

(2) LIPARI, *L'autonomia ...*, op. cit., 371 e DI GRAVIO, *Teoria del contratto reale e promessa di mutuo*, Milano, 1989.

(3) Cfr. Cass. 14 gennaio 1987, n. 200, in *Giust. civ.*, Mass., I, 1987.

(4) V. Cass. 22 gennaio 1990, n. 323, in questa Riv., 1992, 252 e Cass. 14 gennaio 1987, n. 200, cit.

(5) Cfr. Trib. Verona 20 ottobre 1995, in questa Riv., 1998, 243 con nota di CIMATTI, *Brevi cenni sulla novazione convenzionale del contratto associativo agrario*.

(6) Cfr. Cass. 16 dicembre 1992, n. 13281, in questa Riv., 1993, 440; GERMANÒ, *L'impresa familiare coltivatrice*, in *Giur. agr. it.*, 1985, 135.

(7) Cfr. Corte cost. 31 maggio 1988, n. 597, in *Giur. agr. it.*, 1989, 214, e

in *Riv. dir. agr.*, II, 1989, 215; Cass. 2 aprile 1992, n. 4012, *ibid.*, II, 1992, 405; GERI, *Osservazioni e richiami sulla morte dell'affittuario*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 242.

(8) Cass. 12 novembre 1992, n. 12157, in *Giust. civ.*, I, 1, 1993, 2295 con nota di SPAPPERI, *Nullità del contratto agrario e successione mortis causa ex art. 49 l. 203/82*; Cass. 7 marzo 1991, n. 2383, in *Giust. civ.*, Mass., 1991, 322; Trib. Ferrara 8 febbraio 1992, in questa Riv., 1993, 492, con nota di ORICCHIO, *Successione mortis causa e diritto di continuare la coltivazione del fondo*.

(9) Cfr. Trib. Udine 16 ottobre 1989, in *Riv. dir. agr.*, II, 1991, 227; App. Lecce 2 marzo 1990, in *Riv. dir. agr.*, 1991, II, 269, con nota di FERRUCCI ed in *Giur. agr. it.*, 1991, 178, con nota di GIUFFRIDA, *Successione mortis causa nella conduzione di fondo rustico di soggetto equiparato al coltivatore diretto*.

Cass. Sez. III Pen. - 10-4-2000, n. 4398 - Papadia, pres.; Postiglione, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Martucci, ric. (*Conferma App. Lecce 18 marzo 1999*)

**Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Trasporto - Disciplina di cui al d.p.r. 915 del 1982 - Nuova disciplina di cui al d.lgs. 22 del 1997 - Nesso di continuità - Autorizzazione - Necessità.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51; d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915)

**Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Autorizzazione provinciale - Trasporto fuori dell'area di autorizzazione - Reato - Integrazione.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

**Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Nuova disciplina di cui al d.lgs. 22 del 1997 - Abrogazione delle norme preesistenti - Nesso di continuità.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 56)

*Il trasporto dei rifiuti, quale possibile fase delle attività di gestione, deve essere autorizzato dalla autorità competente (la Regione o, su delega, la Provincia), da chiunque posto in essere e sottostare alle prescrizioni contenute nell'atto di autorizzazione anche secondo il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, come risulta dall'art. 51, commi 1, 2, 3 (1).*

*Operare il trasporto fuori dell'area di autorizzazione, in caso di rilascio dell'autorizzazione da parte della Provincia, equivale a gestione di rifiuti non autorizzata (2).*

*L'abrogazione delle norme preesistenti nella materia dei rifiuti ex art. 56 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, non equivale a cancellazione dei fatti reati commessi in precedenza, ma solo ad una verifica di compatibilità con il nuovo regime giuridico, nel complesso più severo (3).*

(*Omissis*). - La Corte d'appello di Lecce, con sentenza in data 18 marzo 1999, confermativa di quella del pretore di Taranto del 22 ottobre 1997, condannava Martucci Giuseppe alla pena di mesi due di arresto e di un milione di ammenda, con il beneficio della sospensione, per il reato di cui all'art. 6, lett. d) d.p.r. 915/82 (trasporto tramite camion di rifiuti solidi urbani del Comune di Palagianò alla discarica di Mottola, fuori provincia, sulla base di una autorizzazione del 7 luglio 1994 valida solo per la provincia di Bari). Contro questa sentenza l'imputato ha proposto ricorso per cassazione, deducendo che il d.lgs. 22/97 avrebbe abrogato il reato in questione ed, in via subordinata, l'errore scusabile posto che trattavasi di un solo trasporto di rifiuti.

Deduce, infine, il ricorrente carenza di motivazione sulla pena inflitta, che doveva essere più contenuta.

Il ricorso è infondato.

Il trasporto dei rifiuti, quale possibile fase dell'attività di gestione, deve essere autorizzato dalla autorità competente (la Regione o, su delega, la Provincia), da chiunque posto in essere e sottostare alle prescrizioni contenute nell'atto di autorizzazione anche secondo il vigente d.lgs. 22/97, come risulta dall'art. 51, commi 1°, 2° e 3°.

Infatti l'abrogazione delle norme preesistenti nella materia dei rifiuti ex art. 56 d.lgs. 22/97 non equivale a cancellazione dei fatti reati commessi in precedenza, ma solo ad una verifica di compatibilità con il nuovo regime giuridico, nel complesso più severo, osservando il principio del divieto di *reformatio in peius* nel caso concreto.

Nel merito la sentenza impugnata ha fondato il suo convincimento sulla circostanza che la ditta di autotrasporto del Martucci non era iscritta nell'Albo nazionale delle imprese smaltitrici di rifiuti e, di conseguenza, poteva operare solo nell'ambito della provincia di Bari, che aveva rilasciato l'autorizzazione, valida naturalmente solo nel territorio di competenza.

Operare il trasporto fuori dell'area di autorizzazione equivale, infatti, a gestione di rifiuti non autorizzata.

Sul trattamento sanzionatorio esiste adeguata motivazione, incensurabile in sede di legittimità.

Lo stesso dicasi per la pretesa buona fede dovuta a contrasti interpretativi, ove si consideri che questa Corte ha seguito un indirizzo molto chiaro, coerente e costante in relazione al d.p.r. 915/82 nel senso di ritenere necessaria l'autorizzazione per tutte le fasi possibili di smaltimento dei rifiuti.

P.Q.M., la Corte rigetta il ricorso. (*Omissis*)

(1-3) IL TRASPORTO DEI RIFIUTI: ADEMPIMENTI E SANZIONI NEL D.P.R. 10 OTTOBRE 1982, N. 915 E NEL NUOVO TESTO LEGISLATIVO D.L. 5 FEBBRAIO 1997, N. 22.

La sentenza riportata tratta di un momento particolarmente delicato nell'ambito delle varie fasi di gestione dei rifiuti, il trasporto.

Il fatto, su cui la Corte di cassazione è chiamata ad esprimersi, è quello di una Ditta di autotrasporto di Bari sorpresa a trasportare rifiuti solidi urbani fuori dalla provincia, essendo in realtà autorizzata al solo trasporto all'interno della provincia stessa.

Al momento in cui il fatto è accaduto era vigente il d.p.r. 10 ottobre 1982, n. 915 che da tempo è stato abrogato dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. Il primo punto da chiarire, che è stato tra l'altro posto all'attenzione della Corte dal ricorrente, è il rapporto che sussiste tra le due normative in merito alla soluzione di questo specifico caso. L'abrogazione da parte del d.lgs. n. 22 del 1997 delle norme preesistenti, non implica una cancellazione dei fatti di reato commessi in precedenza, ma solo una verifica di compatibilità con il nuovo dettato normativo.

L'art. 6, lett. d) del d.p.r. 915 tra le competenze della Regione contempla anche quella del rilascio della «autorizzazione ad enti ed imprese ad effettuare lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali prodotti da terzi ...» ed il suddetto decreto prevede all'art. 25 la sanzione dell'arresto (da tre mesi fino ad un anno) e l'ammenda (da lire 1.000.000 a lire 5.000.000) per i titolari degli enti o imprese che effettuano lo smaltimento dei rifiuti urbani senza l'autorizzazione prevista dall'art. 6.

Nel decreto presidenziale n. 915 abrogato era dunque previsto il reato di trasporto illecito di rifiuti, essendo contemplato il trasporto nella generale attività di smaltimento che, eseguita senza l'autorizzazione, veniva sanzionata.

Alla luce poi dell'attuale normativa sui rifiuti si chiarisce ancora meglio questa problematica del trasporto senza autorizzazione, delineandosi chiaramente gli adempimenti necessari al fine di una corretta attività di trasporto dei rifiuti.

Il decreto Ronchi ribadisce la necessità dell'autorizzazione con le modalità dell'iscrizione all'Albo per il trasporto fuori della provincia e l'autorizzazione provinciale nei soli casi di trasporto nella provincia di rifiuti non pericolosi (1).

Nell'art. 51, comma 1, del decreto legislativo n. 22 si sanziona poi il comportamento di chiunque effettui una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione dei rifiuti senza la prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33. La pena prevista per chiunque abbia posto in essere uno qualsiasi dei reati

(1) L'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 22/1997 prescrive l'obbligo per le imprese che svolgono, a titolo professionale, le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti di iscriversi all'Albo nazionale delle imprese che effettuano gestione di rifiuti; l'art. 32, comma 1, sancisce la possibilità di gestione dei rifiuti con la semplice comunicazione alla Provincia: «A condizione che

siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche adottate ai sensi dei commi 1, 2, 3, dell'art. 31, le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione d'inizio attività alla provincia territorialmente competente».

menzionati è nel decreto sottoposta ad una fondamentale distinzione; infatti, nel caso in cui si tratti di trasporto di rifiuti non pericolosi la pena è alternativa e nello specifico o l'arresto (da tre mesi ad un anno) o l'ammenda (da lire 5.000.000 a 50.000.000). Nel caso in cui invece si tratti di rifiuti pericolosi le pene sono: arresto (da sei mesi a due anni) ed ammenda (da lire 5.000.000 a 50.000.000).

L'impianto sanzionatorio del decreto Ronchi differisce da quello del d.p.r. 915 dell'82 che risulta più scarno e meno chiaro dell'attuale. Il reato contestato nella sentenza di cui trattiamo è comunque presente anche nella normativa attuale, non si può quindi parlare di alcun tipo di contrasto tra la normativa applicata al caso di specie, in quanto vigente al momento della commissione del fatto, ed il decreto Ronchi.

Con specifico riferimento alla questione trattata del trasporto dei rifiuti non si può parlare di un'abrogazione della normativa del 1982 da parte del decreto Ronchi, ma di una successione di leggi penali nel tempo. La dottrina penalistica (2) ha chiarito che perché possa parlarsi di successione di leggi penali deve esservi un «rapporto di continenza» tra la nuova e la vecchia fattispecie. È infatti comprensibile che se la nuova normativa ridefinisce *ex novo* la fattispecie di reato non può parlarsi di una successione di leggi, in quanto la nuova formulazione abrogherà per intero la vecchia. Nel caso invece della continenza ci troviamo di fronte ad un'area comune tra le due normative ed a diverse specificazioni presenti nella normativa recente, tali che in assenza comunque della nuova statuizione i fatti sarebbero sicuramente rientrati nella prima norma.

Se è accertato, in base al rapporto di continenza, che vi è una successione di leggi penali nel tempo può senza dubbio applicarsi l'importante principio della retroattività della norma più favorevole al reo. L'art. 2, comma 3, del codice penale stabilisce che «Se la legge del tempo in cui fu commesso il fatto e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile».

Nel caso del trasporto di rifiuti ci troviamo di fronte a due norme successive nel tempo (3), che disciplinano una stessa fattispecie di reato, differenziandosi per un diverso trattamento sanzionatorio e per adempimenti amministrativi più specifici nella normativa recente. Per quanto riguarda l'aspetto sanzionatorio, applicando il principio dell'art. 2, comma 3, c.p., possiamo dire nel caso trattato che, non essendoci stata una sentenza definitiva di condanna, si può sicuramente analizzare il rapporto tra la normativa applicata e la successiva in merito al trattamento ritenuto più favorevole al reo. Il raffronto che deve farsi tra le due normative per individuarne quella più favorevole al reo spesso non è molto agevole. È, infatti, necessario analizzare i due impianti sanzionatori in concreto, non dunque paragonando le astratte previsioni normative delle due norme, ma mettendo a confronto i rispettivi risultati dell'applicazione di ciascuna di esse alla situazione concreta oggetto di giudizio.

Nel caso di specie il trattamento sanzionato applicato (due mesi di arresto ed un milione di ammenda con il beneficio della sospensione) è stato verosimilmente valutato dalla Corte come meno rigido di quello che sarebbe risultato dall'applicazione del decreto Ronchi.

È, dunque, legittima l'applicazione del d.p.r. 915 del 1982 nella situazione di specie, in quanto norma nel complesso più favorevole al reo e vigente alla commissione del fatto. Non essendo possibile, infatti, applicare simultaneamente le due normative (4), la Cassazione ha ritenuto legittima l'applicazione della normativa precedente anche alla luce della compatibilità della stessa con la nuova.

Il reato contestato è presente, come visto, anche nella nuova realtà normativa, in cui tutta una serie di adempimenti amministrativi (tra cui l'iscrizione all'Albo) e un più completo impianto sanzionatorio rafforzano la difesa posta in essere dalla società contro questi reati, definiti come ambientali.

È utile specificare che nella fattispecie in esame si configura il reato di trasporto di rifiuti senza autorizzazione anche se l'ente trasportatore è in possesso dell'autorizzazione provinciale a trasportare rifiuti all'interno della provincia. Il trasporto, infatti, fuori dall'area di autorizzazione equivale a gestione di rifiuti non autorizzata.

Un punto interessante da chiarire è quale deve essere il comportamento degli organi di Polizia giudiziaria nel caso in cui sorprendano qualcuno nella flagranza di uno dei reati di trasporto illecito dei rifiuti.

È previsto con chiarezza nel decreto Ronchi che la Polizia giudiziaria non possa esimersi dal sequestrare obbligatoriamente i mezzi di trasporto nel caso in cui abbia verificato o la mancata iscrizione all'Albo sia per i rifiuti pericolosi che non o il trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario incompleto o inesatto, oppure abbia accertato il trasporto di rifiuti con un certificato falso in ordine alle caratteristiche dei rifiuti stessi.

Il sequestro del veicolo, in questa fase, è propedeutico poi ad una eventuale confisca in sede dibattimentale. Al di là dell'aspetto giuridico della possibilità della confisca del veicolo solo previo sequestro, è particolarmente importante l'impatto di questa previsione normativa sul contravventore, a cui risulterà impossibile continuare nell'attività illecita e riceverà dunque un enorme danno dall'applicazione di questa norma (5).

In sostanza, notiamo una certa continuità nelle norme che disciplinano la materia dei rifiuti ed una crescente attenzione verso forme sempre più accurate di prevenzione e repressione dei reati che incidono su una corretta gestione dei rifiuti e che spesso sono causa dei fenomeni di inquinamento ambientale noti un pò a tutti.

Un controllo serio sulle attività di gestione dei rifiuti è il mezzo più efficace per reprimere le ormai numerose condotte illegali che purtroppo accompagnano tutte le fasi della gestione e mettono giornalmente in pericolo la salubrità del nostro ambiente.

Francesca De Santis

(2) Vedi PADOVANI, *Tipicità e successione*, in *Riv. it. dir. proc. penale*, 1982, 1369 e seg., nella dottrina tedesca cfr. SCHRODER, *Der zeitliche Geltungsbereich der Strafgesetze*, in *Festschrift für P. Boskelmann*, 1979, München, 793.

(3) Il problema del trasporto di rifiuti senza autorizzazione e della successione di leggi penali nel tempo in merito alla sanzione da applicare al caso specifico è stato già trattato in Cassazione nella sentenza del 17 maggio 1999, n. 6107, Pluda, in questa Riv., (M), 2000, 424. Sulla continuità tra le due normative in materia di smaltimento di rifiuti è interessante anche la sentenza del 23 dicembre 1998, n. 13577, Busi, in *Riv. pen.*, 1999, 31.

(4) Vedi in merito, CRESPI e ZUCALÀ, *Commentario al codice penale*, Padova, 1992, 13 e ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, XIII, ed., Milano, 1993, 99 e segg.

(5) La norma a cui si fa riferimento è l'art. 53, comma 2 del d.lgs. 22/1997: «Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 51 e 52, comma 3, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto».



Cass. Sez. III Pen. - 16-12-1999, n. 14251 - La Cava, pres.; Postiglione, est.; Di Zenzo, P.M. (diff.) - Ruggeri, ric. (*Conferma Pret. Brescia 19 novembre 1998*)

**Sanità pubblica - Smaltimento dei rifiuti - Autorizzazione - Trasformazione da società di persone a società di capitali - Nuova autorizzazione - Necessità - Ragione.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

*Nel caso di trasformazione di società di persone in società di capitali è necessario un nuovo atto autorizzatorio per lo smaltimento dei rifiuti. Infatti l'art. 28 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 prevede anche la valutazione della idoneità del soggetto richiedente, ossia un requisito soggettivo rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione (1).*

(*Omissis*). - Il Pretore di Brescia, con sentenza del 19 novembre 1998, condannava Ruggeri Mario alla pena di cinque milioni di ammenda per violazione dell'art. 25 d.p.r. 915/82 (smaltimento dei rifiuti da parte della ditta Ecorifiuti s.r.l. senza autorizzazione regionale nel periodo dicembre 1995-marzo 1997).

Contro questa sentenza l'imputato ha proposto ricorso per cassazione, deducendo violazione di legge ed erronea motivazione, in quanto, nel caso di trasformazione da società di persone in società di capitali, non sarebbe necessario un nuovo atto autorizzatorio, se non mutano le condizioni. Nel caso in esame il ricorso non può essere accolto. Giova premettere che la sentenza impugnata ha esaminato attentamente l'iter dei passaggi dell'azienda Ecorifiuti a partire dalla delibera regionale 5 febbraio 1993, n. 32310 di autorizzazione.

In data 22 dicembre 1995 intervenne una modifica dell'assetto societario, nel senso che, alla società in nome collettivo «Ecorifiuti di Perrotti e C.», subentrò la società a responsabilità limitata «Ecorifiuti», diretta da un consiglio di amministrazione, presieduto da Ruggeri Mario, attuale ricorrente.

Solo in data 20 dicembre 1996 la Regione Lombardia prese atto della variazione della ragione sociale da Ecorifiuti di Perrotti e C. s.n.c. a Ecorifiuti s.r.l. ed, in data 11 marzo 1997, accettò la garanzia fideiussoria.

Il Pretore ha ritenuto che fosse necessaria una nuova autorizzazione in capo alla Ecorifiuti s.r.l. sulla base di due considerazioni: a) il mutamento sociale del soggetto (trasformazione da società di persone in società di capitale); b) la diversità delle prescrizioni, come la garanzia fideiussoria (aumentata per la società di capitali).

Rileva la Corte che questa conclusione appare corretta se integrata dalle ulteriori risultanze degli atti di causa. L'identità dell'atto autorizzatorio invocata dal ricorrente non tiene conto del fatto che l'Amministrazione provinciale sospendeva l'attività con nota del 19 aprile 1995, n. 11867 per gravi pregiudizi alla salute pubblica e già la U.S.L. di Brescia, con rapporto del 19 giugno 1996, invocava la revoca dell'atto autorizzativo a suo tempo rilasciato alla Ecorifiuti s.n.c. «anche al fine di evitare che la stessa possa essere utilizzata da altra società» come poi avvenne in concreto.

La lettura dell'ampio atto di autorizzazione della Regione Lombardia del 20 dicembre 1996, n. 23358 convince della sostanziale novità del nuovo atto – astrattamente considerato – perché, se rimane inalterato il luogo dello smaltimento, vengono modificate le condizioni del medesimo (non solo la ragione sociale e la fideiussione, ma anche la capacità di stoccaggio, la struttura impiantistica e gestionale con nuovi capannoni e aree di stoccaggio, nuove prescrizioni e condizioni, tra cui quelle che attecchivano alle esigenze igienico-sanitarie ed ai rischi di inquinamento, che avevano determinato già perplessità nel Comune di Gussago).

Deve porsi in luce che l'art. 28 del d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, nel disciplinare l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero, prevede una serie di condizioni, precauzioni e prescrizioni di carattere tecnico ed economico ed anche la valutazione della «idoneità del soggetto richiedente», ossia un requisito soggettivo rimesso alla discrezionalità prudente della P.A.

In conclusione, la decisione del Pretore di Brescia, integrata sotto il profilo giuridico dalle indicazioni di questa Corte, desunte dalla normativa, deve essere confermata.

(*Omissis*)

(1) NECESSITÀ DI UNA NUOVA AUTORIZZAZIONE PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI IN CASO DI TRASFORMAZIONE DI UNA SOCIETÀ DI PERSONE IN SOCIETÀ DI CAPITALI.

Il d.lgs. 22/1997, come noto, subordina l'esercizio dell'attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti ed, in particolare, la gestione di discariche (le quali rappresentano ancor oggi il principale strumento di eliminazione dei rifiuti nel nostro Paese) al previo rilascio di un titolo autorizzatorio da parte della Pubblica Amministrazione.

L'art. 28, 1° comma, della citata normativa individua il ventaglio dei requisiti che deve possedere l'impresa richiedente per ottenere il suddetto titolo. Particolare importanza assume la prescrizione di cui al punto d) che contempla un requisito soggettivo, ossia l'idoneità del soggetto richiedente, la cui concreta individuazione è rimessa sostanzialmente alla discrezionalità della P.A. e che preclude la configurazione dell'atto amministrativo a guisa di provvedimento vincolato.

La decisione in commento precisa che in caso di trasformazione di una società di persone in società di capitali, non può più ritenersi valido il pregresso atto autorizzatorio, essendo necessario un nuovo titolo, posto che l'organo pubblico deve procedere, in ragione del mutamento soggettivo, ad una nuova valutazione dell'idoneità del soggetto richiedente. Tale soluzione comporta inevitabilmente un arricchimento dell'alveo del penalmente riprovevole nel quale viene inserita anche la condotta di esercizio dell'attività di smaltimento di rifiuti effettuata dall'organismo collettivo in presenza del vecchio titolo amministrativo, dal momento che tale fattispecie concreta rifluisce nelle maglie della previsione normativa di cui all'art. 25 del d.p.r. 915/1982 (oggi art. 52 del d.lgs. 22/1997), con conseguente responsabilità penale del rappresentante legale.

Per meglio comprendere l'ordito motivazionale della sentenza in epigrafe, occorre premettere che rappresenta ormai *ius receptum* della giurisprudenza di legittimità il principio, desumibile dalla disciplina risultante dal combinato disposto degli artt. 2498 e 2500 c.c., in ragione del quale la trasformazione di una società di persone in società di capitali non genera un distinto organismo collettivo, né è foriera di un nuovo e diverso centro di imputazione di rapporti giuridici, risolvendosi, viceversa, in una mera mutazione formale di una determinata organizzazione che sopravvive alla vicenda modificativa senza soluzione di continuità (1). Lungi dall'incidere sull'unicità della soggettività giuridica, un simile fenomeno, secondo la *communis opinio*, è pienamente compatibile con la conservazione della pregressa identità giuridica da parte dell'ente nella sua originaria configurazione.

Pur in presenza di siffatta identità soggettiva tra i due organismi collettivi che si succedono nel tempo, la Suprema Corte, ha reputato, nondimeno, indispensabile una nuova e diversa autorizzazione per l'esercizio dell'attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Il supporto del giudizio di idoneità, cui, come già si è avuto modo di evidenziare, è subordinato il rilascio dell'atto amministrativo, si compone di una serie di parametri, tra i quali possono assumere particolare rilevanza la struttura organizzativa dell'ente e finanche la sua capacità patrimoniale; in caso di trasformazione dell'ente collettivo, il giudizio di idoneità formulato precedentemente non può ritenersi estendibile *sic et simpliciter* anche al nuovo ente, giacché dovrà valutarsi la sua mutata struttura organizzativa e la sua idoneità a svolgere l'attività in oggetto.

(1) Così Cass. Sez. I civ., 28 aprile 1999, n. 4270, in *Cass. Civ. Mass.*, 1999, 966; Cass. Sez. I civ., 8 gennaio 1999, n. 89, in *Studium iuris*, 1999, 568; Cass. Sez. lav., 27 giugno 1996, n. 5937, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 926; Cass. Sez. I civ., 9 marzo 1995, n. 2736, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, 554.

In dottrina si veda FERRI, *Le società*, in *Tratt. Vassalli*, Torino, 1987; COTTINO, *Diritto commerciale*, I, 2, Padova, 1987, 632 ss.

Ne consegue che, attesa la necessità di formulare un nuovo giudizio di idoneità, la società nella sua diversa configurazione giuridica per svolgere lecitamente la propria attività dovrà munirsi di un nuovo atto autorizzatorio.

L'obbligatorietà di un nuovo titolo amministrativo sarebbe suffragata anche dalla circostanza che l'entità della garanzia fideiussoria prescritta dalla legge per lo svolgimento dell'attività è più consistente per le società di capitali rispetto alle società di persone, cosicché il vecchio titolo, fondato sulla concessione di una garanzia fideiussoria di importo ridotto, non può certo valere per il nuovo organismo in ragione delle sue diverse caratteristiche strutturali.

Peraltro, nel caso concreto esaminato dalla Suprema Corte nella sentenza in commento, emerge dalla comparazione dell'originaria autorizzazione rilasciata in favore dell'ente strutturato alla stregua di società in nome collettivo e quella successivamente concessa all'organismo collettivo nella sua mutata conformazione, una sostanziale diversità tra i due titoli, a riprova che l'ente, nella sua diversa veste formale, necessitava di un nuovo ed autonomo atto amministrativo.

Stefano Nicolucci

\*

I

Cass. Sez. III Pen. - 29-7-1999, n. 9668 - Acquarone, pres.; Teresi, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Borriero, ric. (*Conferma Pret. Milano 5 giugno 1998*)

**Animali - Maltrattamenti - Incrudelimento - Condizioni - Caratteristiche.** (C.p., art. 727)

*In tema di maltrattamento di animali, l'incrudelimento presuppone concettualmente l'assenza di giustificato motivo da parte dell'agente: la crudeltà è di per sé caratterizzata dall'assenza di un motivo adeguato e dalla spinta di un motivo abietto o futile. Rientrano, quindi, nella fattispecie le condotte che si rivelino espressione di crudeltà intesa come espressione di particolare compiacimento o di insensibilità (1).*

II

Cass. Sez. III Pen. - 4-8-1999, n. 9905 - Tonini, pres.; Di Nubila, est.; Meloni (P.M.) conf. - Patalano, ric. (*Conferma Pret. Napoli, Sez. distaccata Ischia 19 giugno 1998*)

**Animali - Maltrattamenti - Cane lasciato nell'autovettura in periodo estivo - Conseguente morte dell'animale - Reato di cui all'art. 727 c.p. - Sussistenza.** (C.p., art. 727)

*Integra il reato di cui all'art. 727 c.p. il comportamento di chi lasci il proprio cane in auto, sia pure parcheggiata in zona d'ombra e con i finestrini leggermente aperti, in periodo estivo, così da determinare la morte dell'animale per eccessivo calore (2).*

I

(*Omissis*). - Anche dopo le modifiche apportate dalla l. 22 novembre 1993, n. 473 all'art. 727 c.p., per la sussistenza dell'elemento materiale del reato dell'ipotesi di incrudelimento verso animali sono necessari atti concreti di crudeltà, ossia l'inflizione di gravi sofferenze fisiche ad essi senza giustificato motivo.

L'incrudelimento presuppone concettualmente l'assenza di giustificato motivo da parte dell'agente: la crudeltà è di per sé caratterizzata dall'assenza di un motivo adeguato e dalla spinta di un motivo abietto o futile (Cass. Sez. III, 29 gennaio 1997, Dal Prà, rv. 206.818).

Rientrano, quindi, nella fattispecie le condotte che si rivelino espressione di crudeltà intesa come espressione di particolare compiacimento o di insensibilità (Cass. Sez. III, 2 febbraio 1993, Battocchio, rv. 196.476).

A tali principi si è attenuta la sentenza impugnata che ha proceduto all'accertamento relativo alle sofferenze subite dall'animale con un apprezzamento di fatto insindacabile in cassazione perché sorretto da adeguata motivazione.

Infatti, costituisce gesto di inutile crudeltà il violento calcio sferrato al fianco del cane, che, dopo essere stato sbalzato da terra, è ricaduto rotolando sul terreno.

L'aver il cane urinato contro un bidone posto davanti all'esercizio commerciale dell'imputato non giustificava in alcun modo tale condotta, potendo il predetto conseguire con mezzi non violenti il fine di allontanare l'animale dalle vicinanze del suo locale, sicché correttamente è stato ravvisato l'incrudelimento essendo stata la sofferenza, inferta per sfogo d'ira, fine a se stessa.

Il rigetto del ricorso comporta condanna al pagamento delle spese processuali. (*Omissis*)

II

(*Omissis*)

7. - Il ricorso è infondato. L'art. 727 c.p., nel testo vigente, punisce la condotta di chi, alternativamente, incrudelisce verso animali senza necessità; li sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche insopportabili; li adopera in giochi o lavori insostenibili; li detiene in condizioni incompatibili con la loro natura; infine li abbandona.

8. - Trattandosi di contravvenzione, essa può essere commessa con dolo o con colpa vale a dire per negligenza o imprudenza. Così è ipotizzabile il reato sia quando un soggetto volontariamente adopera sevizie verso un animale, sia quando le sofferenze e le crudeltà vengono fatte sopportare all'animale non per deliberata volontà, ma per trascuratezza o per negligenza.

9. - Tale è il caso di specie: non si addebita al Patalano di avere lasciato il cane chiuso in macchina allo scopo deliberato di arrecargli sofferenze o di detenerlo in condizioni per esso insopportabili; ma si addebita al padrone, persona presumibilmente affezionata all'animale, di averlo lasciato per negligenza in una condizione per lui insopportabile, talché il cane ebbe una insufficienza respiratoria, constatata dal veterinario assunto come teste qualificato, ed un collasso cardio-circolatorio tale da cagionargli non solo sofferenze, ma la morte, il che integra i presupposti dell'aggravante prevista dal comma 2 della norma.

10. - La giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto che «sussiste una condizione di sofferenza ingiustificata nel caso di cani tenuti in un locale sottotetto soffocante tenuto conto in particolare della temperatura di un sottotetto non protetto nelle ore più calde della giornata di piena estate» (Cass. 11 giugno 1997, n. 5584).

11. - Se è sostenibile la natura esclusivamente dolosa dell'ipotesi di «incrudelimento», poiché la crudeltà è comportamento umano cosciente e volontario (vedi in tal senso Cass. 29 gennaio 1997, n. 601), nondimeno la norma di cui all'art. 727 c.p. - che nella specie è stata conte, stata nella sua interezza con l'aggravante di cui al comma secondo - comprende anche comportamenti i quali, chiaramente, possono essere tenuti a titolo di colpa, quali la detenzione dell'animale in condizioni insopportabili.

12. - Ciò posto, appare inconferente il primo motivo, nel quale si nega qualsiasi comportamento crudele verso il cane e si pone in evidenza la carenza di prova circa le cause della morte dell'animale, non accertate scientificamente.

13. - In parte il motivo si risolve in una censura in fatto, inammissibile dinanzi a questa Corte ove non sia ravvisata una lacuna logica, una contraddizione o una mancanza materiale di motivazione. Vale a dire, il Pretore ha accertato sulla base di una testimonianza qualificata che il cane ebbe un collasso per eccesso di calore. L'apprezzamento della fonte di prova compiuto dal giudice di merito è incensurabile, in quanto logicamente e congruamente motivato. Se un cane, così ha ragionato il Pretore, accusa difficoltà di respirazione dopo essere stato lasciato chiuso - o quasi - in una macchina parcheggiata alle ore 12,30 del 27 luglio; se il proprietario chiama di urgenza un veterinario, se quest'ultimo constata il collasso cardiocircolatorio per eccesso di calore, appare logicamente motivata la sentenza che ricollega la morte alla esposizione ad eccessivo calore. Sulla sufficienza ed idoneità della testimonianza del veterinario in relazione al reato di cui all'art. 727 c.p. vedasi Cass. 30 gennaio 1999, n. 1247.

14. - Introdurre il dubbio che il cane potesse essere affetto da una preesistente cardiopatia, mai rilevata, costituisce motivo e censura in fatto, inammissibile dinanzi a questa Corte.

15. - L'imputato deduce poi che il Pretore non ha dato rilevanza al fatto che l'auto non era esposta al sole, non aveva i finestrini chiusi, contrariamente a quanto contestato nel capo di imputazione.

16. - La censura, oltre ad essere in fatto, non ha fondamento. Il Pretore ha dato atto dell'esito delle prove, ma ha ritenuto che l'aver lasciato la macchina in zona d'ombra coi finestrini aperti di qualche centimetro non ha influito sull'eccesso di calore cui la bestia è stata sottoposta. Onda il reato ugualmente sussiste.

17. - Non si tratta di condanna per un fatto diverso da quello contestato, ma di una contestazione alla quale è seguito un accertamento in fatto, accertamento il quale peraltro non è stato suffi-

ciente a ritenere l'accaduto mero fatto accidentale senza responsabilità di alcuno. (*Omissis*)

(1-2) L'INCRUDELIMENTO VERSO ANIMALI SENZA GIUSTIFICATO MOTIVO.

La condotta di incrudelimento verso gli animali, punita dall'art. 727 c.p., consiste nell'infliggere loro sofferenze fisiche intense che sono fini a se stesse, rappresentanti cioè manifestazioni di sfogo, di malvagità o di ira, senza che necessariamente si concretino in una successione di atti suscettibili di provocare dolore. Dal suo compimento deve, quindi, sorgere un sentimento di ripugnanza e ribrezzo denotante l'inequivoca lesione non solo del comune sentimento di pietà e di umanità verso gli animali, ma anche della sensibilità propria degli stessi (1).

L'atto di crudeltà richiede, dunque, per la sua stessa essenza un atteggiamento doloso, pur se non occorre che l'azione sia accompagnata da motivi futili o abietti. L'utilizzazione del segno linguistico incrudelire denota chiaramente che la condotta spesa dall'agente deve essere diretta intenzionalmente a produrre un dolore non giustificato da alcun ragionevole e proporzionato motivo, ossia ad infliggere «un tormento assai intenso ed acuto che nessuna necessità può rendere plausibile» (2).

La casistica giurisprudenziale offre un quadro assai variegato dal quale si evince che la contravvenzione punita dall'art. 727 c.p. sussiste, per esempio, nel caso di trasporto di animali chiusi nel bagagliaio di una autovettura (3), in quanto si produce loro una inutile sofferenza, violando le leggi naturali e biologiche che impongono di assicurare a tutti gli esseri condizioni normali di vivibilità. Ricadono inoltre sotto il rigore punitivo della citata norma codicistica quei comportamenti umani che, pur non accompagnati dalla volontà di infierire, tuttavia incidono senza giustificazione sulla sensibilità dell'animale producendo dolore.

In questa ottica è apparsa di difficile comprensione l'aggiunta dell'inciso «senza necessità» che accompagna la dizione «chiunque incrudelisce», in quanto sembra inimmaginabile un atteggiamento concreto di crudeltà verso un animale che possa risultare in qualche modo necessitato (4). Occorre, quindi, ritenere che con tale espressione il legislatore abbia voluto dar risalto a bisogni sociali o a pratiche generalmente seguite in determinati ambienti o attività (5), ma soprattutto che si sia inteso così sottolineare in modo espresso che vengono punite condotte contrassegnate da un carattere gratuito, di mero sfogo di istinti brutali per infliggere soltanto sofferenze fisiche agli animali (6), e cioè evidenziare un semplice richiamo all'intrinseca illiceità della nota descrittiva dell'incrudelimento, quale comportamento di per sé non necessario.

È, quindi, corretta la prima delle sentenze in rassegna, ove si sostiene che la crudeltà è sempre caratterizzata dall'assenza di un motivo adeguato e costituisce espressione di particolare compiacimento o di insensibilità da parte dell'agente (7). Non può, infatti, revocarsi in dubbio che costituisce un gesto di incrudelimento un violento calcio sferrato ad un cane che,

sbalzato da terra, rotolava poi sul terreno (8), potendosi conseguire nel caso di specie l'allontanamento dell'animale con mezzi non violenti, ma altrettanto persuasivi.

Suscita, invece, perplessità l'altra pronuncia del Supremo Collegio dove, pur facendosi riferimento espresso alla condotta di incrudelimento come ipotesi esclusivamente dolosa, si sostiene poi che l'art. 727 c.p. comprende anche comportamenti i quali possono essere tenuti a titolo di colpa, come la detenzione di un animale in condizioni insopportabili. Nella fattispecie si è addebitato al padrone di un cane di avere lasciato quest'ultimo chiuso in una macchina per mera negligenza, in condizioni, quindi, di non vivibilità, di talché l'animale, per insufficienza respiratoria, veniva colpito da un collasso cardiocircolatorio così da cagionarne la morte. Orbene, più che di incrudelimento si tratta di una condotta che ha sottoposto il cane a gravi sofferenze fisiche, punite in modo autonomo e distinto dall'art. 727 c.p. le quali, pertanto, devono essere specificamente contestate all'imputato, per non incorrere nella violazione del principio di correlazione fra addebito e decisione.

A questo proposito la Suprema Corte ha chiarito che le diverse condotte descritte nel primo comma dell'art. 727 c.p. sono ipotesi di reato distinte e fra loro autonome (9), che devono essere quindi puntualmente ascritte all'imputato, proprio con particolare riferimento alla nozione di incrudelimento. Se ne è, quindi, dedotta la conseguenza che ove venga contestata la sottoposizione di animali a strazi o sevizie incompatibili con la loro natura e poi venga pronunciata condanna per incrudelimento, non si tratta di una semplice e diversa qualificazione giuridica del fatto, bensì di una pronuncia per un vero e proprio «fatto diverso», con lesione del diritto di difesa dell'imputato (10).

Nel caso di specie, sulla scia di tale orientamento di pensiero, doveva essere contestata non la forma dell'incrudelimento, inteso quale sevizia o molestia arrecata all'animale, ma quella diversa, punibile a titolo di colpa, della sottoposizione dell'animale stesso a strazio o sevizie, con ciò confermandosi la non superfluità del richiamo a queste ultime autonome modalità che non possono essere ricomprese nella nozione di incrudelimento (11). Il segnalato indirizzo, seguito dalla giurisprudenza più recente, che insiste nel sottolineare la diversità ed autonomia delle varie condotte descritte nell'art. 727, comma primo, c.p., sembra anche essere in sintonia con l'innovato quadro culturale per cui la collettività esige che gli animali debbano venire apprezzati come «co-creature», in modo che per esse sia prescritto un trattamento adeguato nel complesso alla propria specie ed ai propri bisogni (12). Anche da qui scaturisce l'esigenza di reprimere non soltanto i comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e di mitezza verso gli animali o che destino ripugnanza, ma anche tutte quelle condotte che incidono sulla sensibilità dell'animale in quanto tale, pur se determinate soltanto da condizioni oggettive di abbandono o di incuria.

Patrizia Mazza

(1) Sul campo di tutela offerto dalla vigente formulazione dell'art. 727 c.p., rispetto al suo testo originale cfr. MAZZA P., *Detenzione di volatili e funzioni biologiche essenziali*, in questa Riv., 1999, 566 e segg. In giurisprudenza cfr. Cass. 2 febbraio 1994, n. 1208, Battocchio, in *Mass. dec. pen.*, 1994, 196.476.

(2) Così COPPI, *Maltrattamento o malgoverno di animali*, in *Enc. dir.*, Milano, 1975, XXV, 268.

(3) Cfr. Cass. 25 gennaio 1972, n. 89, Pretari, in *Mass. dec. pen.*, 1972, 121.205.

(4) Cfr. Cass. 7 novembre 1986, in *Riv. pen.*, 1987, 642, secondo cui occorre altresì che l'azione sia determinata da un motivo futile o abietto.

(5) Cfr. Cass. 20 giugno 1986, n. 1280, Bianchi, in *Mass. dec. pen.*, 1986, 174.022.

(6) Cfr. Cass. 14 marzo 1990, n. 631, Fenati, in questa Riv., 1992, 46, con nota di M. MAZZA, *Nuove frontiere per la tutela degli animali* e in *Riv. pen.*, 1990, 545 e segg., con nota di SANTOLOCI, *Una positiva ed interessante evoluzione dell'art. 727 fornita dalla Corte di cassazione*.

(7) Cfr. Cass. 23 settembre 1983, n. 1650, Garnero, in *Mass. dec. pen.*, 1983, 161.257.

(8) Per un'altra ipotesi di sofferenze ingiustificate inferte a cani detenuti

in un sottotetto riscaldato dal sole, cfr. Cass. 11 giugno 1997, n. 5584, Fiore, in *Mass. dec. pen.*, 1997, 208.461.

(9) Cfr. Cass. 23 maggio 1979, n. 1062, Carpanese, in *Mass. dec. pen.*, 1979, 143.775. In senso contrario in dottrina cfr. SABATINI GIUS., *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Milano, 1961, 551.

(10) Cfr. Cass. 29 gennaio 1997, n. 601, Dal Prà, in *Mass. dec. pen.*, 1997, 206.817; Cass. 5 febbraio 1998, n. 1353, Losi, in *Mass. dec. pen.*, 1998, 209.795.

(11) In senso contrario cfr. PADOVANI, *Commento sub art. 1 l. 22 novembre 1993, n. 473 - Nuove norme contro il maltrattamento degli animali*, in *Leg. pen.*, 1994, 603 e segg., secondo il quale la tipizzazione dello «strazio» e delle «sevizie» appare superflua perché si tratterebbe di forme di crudeltà qualificate, la prima dalla atrocità del dolore inflitto e la seconda dalla ferocia del tormento. Ma vi possono essere forme di crudeltà che non infliggono alcun dolore né tormento: è stato, infatti, dimostrato che le crudeltà non possono essere che fisiche (strazio e sevizia), mentre l'incrudelimento è sempre contrassegnato dalla mancanza di motivi, cfr. Cass. 29 gennaio 1997, n. 601, Dal Prà, in *Mass. dec. pen.*, 1997, 206.818.

(12) Cfr. MAZZA P., *Primi orientamenti giurisprudenziali sulla nuova formula dell'art. 727 c.p.*, in questa Riv., 1996, 120.

Corte d'app. Bologna, Sez. spec. agr. - 20-7-1999, n. 867 - Mirone, pres.; Poggi, est. - Montemilia S.a.s. (avv. Brioli, Bertora) c. Marchese (avv. Di Matteo, Tedeschi) c. Saccani (avv. Damato, Alfieri, Cantarelli).

**Agricoltura e foreste - Quote latte - Abbandono della produzione da parte dell'affittuario - Mutamento della destinazione economica del fondo - Illegittimità - Danno per il concedente - Limiti.**

*L'abbandono volontario della produzione lattiera per adesione al programma di riduzione della quota di produzione del latte, illegittimo in quanto contrario alla destinazione economica dei beni dati in affitto, se non causa al proprietario-concedente danni alle strutture aziendali, tali da comportare una riduzione effettiva della capacità produttiva potenziale, fa escludere la ravvisabilità anche di un danno futuro ed irrimediabile (1).*

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Parma depositato l'11 giugno 1994 la S.a.s. Montemilia chiedeva la condanna di Marchese Antonino, in proprio e quale rappresentante della famiglia colonica di cui faceva parte la moglie Saccani Silvana, al pagamento della somma di Lit. 1.000.000.000 oltre rivalutazione e interessi a titolo di risarcimento dei danni ad essa causati dall'abbandono della produzione di latte nell'azienda agricola da lui condotta in affitto. Già in precedenza essa era stata autorizzata al sequestro conservativo fino a concorrenza di Lit. 1.000.000.000, con ordinanza 19 maggio 1994 di quella Sezione. La ricorrente esponeva di essere proprietaria di una azienda agricola in Montechiarugolo, concessa in affitto al Marchese con contratto del 15 dicembre 1989, composta, oltre che da terreni e fabbricati, da numerose macchine agricole e da un moderno impianto per la produzione del latte, consistente in una stalla per 220 capi, sala di mungitura, impianto per refrigerazione del latte. L'azienda affittata, nel cui terreno si produceva quasi esclusivamente foraggio, era votata alla produzione del latte e l'attrezzatura relativa era costata, nell'anno 1981, circa due miliardi di lire. Essa era stata direttamente condotta dai proprietari fino a tutto il 1985, indi era stata affittata alla Cooperativa Agrimont a r.l. di cui erano soci cinque componenti della famiglia Zini e cinque della famiglia Marchese. Già nel 1985, vigente il regime delle quote, l'azienda produceva q.li 10.700 di latte all'anno; nel 1988 la produzione era stata di q.li 12.875; in tale misura risultava assegnata la quota al Marchese per il 1993, secondo il bollettino AIMA, benché la produzione ottenuta dal medesimo fosse di poco più di 11.500 quintali. A seguito dell'entrata in vigore della l. 26 novembre 1992, n. 468 e del relativo regolamento di esecuzione contenuto nel d.p.r. 23 dicembre 1993, n. 569, nonché della circolare del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole n. 16 del 29 ottobre 1993 il Marchese aveva aderito al programma di abbandono della produzione del latte, aveva venduto tutte le vacche e si apprestava ad incassare dall'AIMA il premio di Lit. 708.125.000. Osservava la ricorrente che anche a voler ritenere in sé legittima quell'operazione, a suo avviso viziata, essa contrastava con l'obbligo del conduttore di restituire il bene nelle stesse condizioni nelle quali era stato consegnato, obbligo derivante dall'art. 1590 c.c., e con l'attitudine a produrre latte del complesso aziendale riscontrabile sia negli edifici, sia nel tipo di colture, sia nell'acquisizione del diritto alla quota-latte in base alla produzione dell'annata precedente la concessione in affitto; tale quota, già propria dell'azienda, passata alla Agrimont e ritornata alla proprietà al termine del rapporto, era pervenuta nella disponibilità del Marchese in quanto elemento dell'azienda affittata. La perdita di un tale diritto, privando l'azienda della attitudine alla produzione del latte, determinava un grave danno riparabile con l'oneroso acquisto, sempre che il mercato ne offrisse la possibilità e che la normativa sia interpretabile favorevolmente, a non meno di Lit. 770.000.000; mentre ben maggiore sarebbe ove si ritenesse che il proprietario del fondo restasse privato della possibilità di utilizzare una quota-latte proveniente da altro produttore. Con ordinanza del 25 maggio 1994 il T.A.R. del Lazio aveva disposto la sospensione della esecutorietà delle circolari ministeriali che consentivano al produttore non proprietario di partecipare al programma di abbandono della produzione lattiera, nonché degli atti consequenziali, su ricorso della Montemilia e della Agrimont. Segnalava l'opportunità di una consulenza per l'accertamento dell'entità del danno e dichiarava di notificare il ricorso alla Saccani Silvana,

coniuge del Marchese in via di separazione, per tuziorismo. Si costituiva il Marchese resistendo alla domanda. Il contratto 15 dicembre 1989 era affetto da nullità, mentre si doveva fare riferimento a quello stipulato il 18 dicembre 1989 con l'assistenza sindacale. La quota latte spettava al Marchese nella sua qualità di produttore, come aveva riconosciuto questa Corte con l'ordinanza 5-20 luglio 1994 che revocava il sequestro conservativo richiesto dall'attrice, cosicché sussistevano le ragioni di responsabilità della stessa ai sensi dell'art. 96 c.p.c. Si costituiva anche la Saccani la quale eccepeva difetto di giurisdizione, incompetenza della Sezione specializzata, carenza di legittimazione passiva per essere essa ormai estranea all'impresa familiare e improcedibilità nei propri confronti per non essere stata parte del tentativo di conciliazione. Nel merito sosteneva l'infondatezza della pretesa attorea e l'insussistenza di un danno attuale. Anch'essa proponeva domanda di responsabilità aggravata ex art. 96 c.p.c. Con sentenza del 16 febbraio 1995 il Tribunale rigettava la domanda compensando interamente tra le parti le spese di lite. Ha interposto appello la Montemilia riproponendo integralmente la propria domanda sulla base di articolate censure alla sentenza impugnata. Si doveva ravvisare l'obbligo di risarcire la società concedente, sia sotto il profilo contrattuale, sia sotto quello extracontrattuale, per il danno da essa arrecato, ancorché si volesse ritenere in sé legittimo l'abbandono della produzione lattiera. Una interpretazione troppo stretta della attribuzione al produttore della titolarità della quota determinerebbe la violazione del principio di uguaglianza perché il concedente, prima della legge 468/92, non era in condizioni di poter prevedere la necessità di riservarsi la titolarità della quota latte. Si doveva comunque considerare che l'affittuario, con quella scelta, aveva provocato un mutamento della destinazione economica del fondo. Anche sotto il profilo degli artt. 42 e 44 della Costituzione la norma in quel modo intesa violerebbe principi basilari. Si costituivano sia il Marchese, sia la Saccani.

Quest'ultima proponeva appello incidentale per ottenere il rimborso delle spese del primo grado, a suo giudizio immotivatamente compensate. Con ordinanza del 7 dicembre 1995, questa Sezione della Corte disponeva, in accoglimento di istanza della appellante, l'assunzione dell'interrogatorio formale di Marchese Antonino e l'esame dei testi Sandrinelli Giovanni, Zini Roberto e Bertoncini Giuseppe, ritenendo tali incumbenti utili a chiarire la volontà delle parti contraenti, e si riservava in ordine all'istanza di consulenza. In esito alle prove raccolte all'udienza del 7 marzo 1996 nominava C.T.U. il dott. Alfredo Cavalli e il 6 giugno 1996 gli conferiva l'incarico di verificare se fosse ravvisabile un mutamento della destinazione dei beni dati in affitto, se ne fosse derivato un danno e di che entità. In esito all'esperienza della consulenza l'appellante produceva documenti accompagnandoli con una memoria; dopo lo scambio di ulteriori memorie, all'udienza del 2 ottobre 1997 la Corte disponeva la sospensione del procedimento in attesa della definizione dell'appello proposto al Consiglio di Stato dal Marchese contro la sentenza 2 novembre 1995 del T.A.R. del Lazio. Con istanza depositata l'11 dicembre 1998 la Montemilia riassumeva la causa dopo che il 9 ottobre 1998 il Consiglio di Stato aveva pubblicato la propria decisione. All'udienza del 4 febbraio 1999 le parti presentavano memorie e concludevano come in epigrafe.

DIRITTO. - Gli accertamenti disposti e l'intervento di definitiva pronuncia del giudice amministrativo conducono con evidenza alla conclusione che se da un lato l'abbandono volontario della produzione lattiera da parte dell'affittuario fu illegittimo in quanto contrario alla destinazione economica dei beni dati in affitto, e come tale avrebbe potuto recare notevole e ingiusto danno alla proprietà concedente, proprio in conseguenza della sospensione disposta il 25 maggio 1994 dal T.A.R. del Lazio, dell'annullamento pronunciato dallo stesso Tribunale con sentenza 2 novembre 1995-12 gennaio 1996 di tutti i provvedimenti dell'A.I.M.A. e del Ministero per le risorse agricole alimentari e forestali impugnati dalla Montemilia, annullamento pienamente confermato con la decisione 20 febbraio-12 ottobre 1998 dal Consiglio di Stato che ha rigettato l'appello del Marchese, di fatto l'attrice appellante non ebbe a subire alcun danno. Il C.T.U. ha messo in evidenza che il fondo, restituito con tutte le pertinenze e gli impianti in buono stato di conservazione e di manutenzione (pag. 12 e 13 della relazione) non aveva nemmeno risentito della mancata distribuzione di letame e della riduzione della superficie coltivata a prato. Per contro il canone di locazione annuo di Lit. 65.000.000 pattuito con il nuovo affittuario, che pur si avvaleva di propria quota-latte, e relativo a sole 87 biolche (contro le 130 già affittate al Marchese)

non lascia desumere alcun detrimento economico effettivo della proprietà che in precedenza riscuoteva un canone di Lit. 25.000.000. Il breve lasso di tempo tra il riacquisto della disponibilità dell'azienda (1° gennaio 1996) e la stipula della nuova affittanza (28 marzo 1996) non permette nemmeno di presumere che vi sia stato un temporaneo pregiudizio. E ciò a prescindere dal dato comunque presente che la Montemilia, avendo ottenuto l'ordinanza di sospensione dei provvedimenti riguardanti il programma di abbandono della produzione lattiera, già avrebbe potuto richiedere a proprio favore l'intestazione della quota-latte rapportata alla precedente produzione dell'azienda.

L'intervenuta definitiva pronuncia di annullamento, sulla base della affermazione di illiceità dell'abbandono non consentito dal proprietario, fa escludere la ravvisabilità anche di un danno futuro conseguente a quel comportamento. In assenza di prova di qualsiasi diversa conseguenza pregiudizievole l'appello va pertanto rigettato, sia pure per considerazioni affatto diverse da quelle tenute presenti dai primi giudici. È evidente nell'inconsistenza della pretesa degli appellati, svolta dalla Sacconi anche come motivo di appello incidentale, di ottenere la condanna della Montemilia ai sensi dell'art. 96 c.p.c. (*Omissis*)

(1) IL MUTAMENTO DELLA DESTINAZIONE ECONOMICA DEL FONDO.

La questione posta dalla decisione quivi commentata concerne l'individuazione dei poteri spettanti all'imprenditore agricolo, quale affittuario, sul fondo altrui. In particolare la controversia in esame verte sull'avvenuto o meno mutamento di destinazione economica del fondo. È nota la differenza, meglio specificata dal Carrozza (1), tra mutazione della destinazione economica e mutazione della destinazione agricola, laddove quest'ultima deve intendersi come totale modificazione dell'attività svolta sul fondo o destinazione dello stesso ad altri usi, quale attività edilizia, industriale, commerciale o turistica (2). La dottrina dominante ritenne, invece, che non rientrasse tra i poteri dell'affittuario la possibilità di mutare, neppure sulla base dei miglioramenti o delle trasformazioni del fondo, la specifica destinazione economica o lo specifico ordinamento colturale impresso al fondo dal concedente (3).

L'art. 1618 del c.c. (che va esaminato anche in correlazione con il precedente art. 1615 ed il successivo art. 1620 e con gli abrogati artt. 1632 e 1633 in materia di miglioramenti) considera inadempimento dell'affittuario l'aver mutato stabilmente la destinazione economica della cosa, cioè aver introdotto cambiamenti che modificano la specifica utilizzazione, già disposta e consolidata, del bene. I cambiamenti devono, però, riguardare la struttura funzionale del fondo ed essere di tale portata da sovvertire l'organizzazione che il proprietario aveva predisposto originariamente. Così per esempio, l'originario ordinamento colturale del fondo viene violato se il conduttore avvia un allevamento di cavalli in sostituzione dell'allevamento di bovini oppure trasforma l'originaria azienda cerealicola-zootecnica in azienda a monocultura (4).

In precedenza, specialmente da parte giurisprudenziale, si era cercato di stabilire una sorta di graduazione del livello di modificazioni o di cambiamenti introdotti dall'affittuario sul fondo. Tutto ciò in stretta connessione con la valutazione della «gravità dell'inadempimento» per mutata destinazione economica, da intendersi nel senso di una radicale trasformazione tale da condurre ad una utilizzazione del tutto diversa (5). In base a questo criterio non venne considerato mutamento di destinazione economica la trasformazione di un terreno seminativo in vigneto e neppure l'applicazione delle direttive di programmazione economica, impartite dalla P.A., in materia di ordinamenti colturali, furono considerati cambiamenti della destinazione economica (6).

Se è vero, come sosteneva un'autorevolissima dottrina (7), che il rispetto della destinazione economica della cosa produttiva non può avere effetti totalmente paralizzanti nei confronti dell'attività e delle iniziative dell'affittuario, e che, di conseguenza, era auspicabile ed opportuna una certa elasticità in materia, è altresì vero, che permane in capo al proprietario un interesse fondamentale che è quello di mantenere un ordinamento colturale che è il risultato di un assetto produttivo sperimentato e consolidato. La divaricazione tra questi due aspetti della complessa questione diviene amplissima nel momento in cui il rispetto dell'ordinamento esistente impedisce uno sviluppo dell'attività imprenditoriale e non consente un aumento di redditività dell'azienda (8).

In questa direzione sembra muoversi l'art. 10 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 secondo il quale «... l'affittuario può prendere tutte le iniziative di organizzazione e di gestione richieste dalla razionale coltivazione del fondo, dagli allevamenti di animali o dall'esercizio delle attività connesse». La norma rappresenta un passo avanti a favore dell'impresa agricola, non a scapito degli interessi della proprietà bensì nel senso di consentire all'affittuario di poter seguire, ordinare e controllare l'intero ciclo produttivo in maniera razionale, integrata ed economica (9).

L'art. 16 della legge 203/82 si spinge ancora più avanti dal momento che pone all'affittuario il divieto, netto ed inequivocabile, di mutare la destinazione agricola del fondo, mentre sembra accordare una maggiore e più ampia elasticità sui cambiamenti concernenti la destinazione economica. «Ciascuna delle parti, stabilisce la norma, può eseguire opere di miglioramento fondiario, addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali, purché le medesime non modifichino la destinazione agricola del fondo...».

Fin dall'entrata in vigore della norma sopra riportata, una parte della dottrina invitò gli interpreti alla prudenza nell'ammettere un indiscriminato ed incontrollabile potere di modificazione del fondo altrui. Innanzitutto i poteri di intervento dell'affittuario non possono essere considerati puramente discrezionali, visto che la stessa norma ne subordina l'attuazione al rispetto dei programmi regionali di sviluppo o, nel caso non vengano approntati tali piani, al rispetto della

(1) Si V. CARROZZA, *Affitto di fondi rustici*, in *Digesto Disc. Priv. Sez. Civile*, vol. I, Torino, 1987, 177 ss.

(2) Sull'argomento anche: *Riforma dei contratti agrari*. Commentario alla l. 3 maggio 1982, n. 203 (a cura di Graziani, Recchi, Francario), Jovene, Napoli, 1982 e GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984.

(3) GERMANO, *I poteri dell'imprenditore agricolo sul fondo altrui - Le modificazioni soggettive dell'affittuario*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1982.

(4) Cfr. Cass. 20 marzo 1998, n. 2983, in questa Riv., 1998, 282; Cass. 9 aprile 1997, n. 3085, in questa Riv., con nota di CIMATTI, *Inadempiente l'affittuario che modifica unilateralmente l'ordinamento colturale del fondo rustico*; Cass. 26 aprile 1990, n. 3508, in *Giust. civ. Mass.*, fasc. IV, 1990.

(5) Cass. 28 ottobre 1978, n. 4934, in *Giur. agr. it.*, 1981, 36; Cass. 12 gennaio 1978, n. 235, in *Riv. Notar.*, 1979, 1208.

(6) Cfr. App. Palermo 29 febbraio 1980, in *Nuovo dir. agr.*, 1980, 160 e Trib. S. Maria Capua Vetere 19 giugno 1980, in *Riv. dir. agr.*, II, 1981, 384.

(7) ROMAGNOLI, *Affitto. Disposizioni generali*, in *Comm. Scialoja e Branca*, Bologna, 1978; BASSANELLI, *Affitto di fondi rustici*, in *Enc. Dir.*, vol. I, Milano, 1958.

(8) TABET, *Affitto (in generale)*, in *Noviss. Dig. Ital.*, vol. I, Torino, 1964; GERI, *Osservazioni sui limiti dell'autonomia imprenditoriale dell'affittuario di fondi rustici*, in *Giur. agr. it.*, 1968, 413; MAZZA, *Trasformazione di colture e proroga legale dei contratti agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1974, 278; ROMANO, *Sulla distinzione tra opere di miglioramento e di trasformazione nel contratto di affitto di fondi rustici* e GERMANO, *Poteri dell'affittuario e rispetto della destinazione economica del fondo*, entrambi in *Giur. agr. it.*, 1978, 696.

(9) Si V. GALLONI, *Potere di destinazione ed impresa agricola*, Giuffrè, Milano, 1974; PARLAGRECO, *Il potere imprenditoriale dell'affittuario di fondo rustico secondo l'art. 10 della legge 11 febbraio 1971, n. 11*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1972, 696; GERMANO, *Sul potere dell'affittuario di modificare l'ordinamento colturale del fondo*, in *Giur. agr. it.*, 1981, 418.

vocazione colturale della zona in cui il fondo è ubicato. In secondo luogo, il testo della norma, come fa notare Carrozza, confonde trasformazioni che non costituiscono un miglioramento e, magari, realizzano un peggioramento, diminuendo il valore del fondo e comportando una responsabilità per danneggiamenti, con eventuali miglioramenti aventi il carattere di una vera e propria trasformazione (10).

Altri autori e alcuni giudici di merito, al contrario, hanno ritenuto che l'esplicito richiamo al mantenimento della destinazione agricola del fondo, contenuto nel più volte citato art. 16 legge 203/82, consenta di effettuare modificazioni e cambiamenti, anche radicali, degli assetti colturali e produttivi del fondo. Viene richiesta, tuttavia, la copresenza di tre elementi: *a*) il primo concerne la predisposizione di un programma di sviluppo conforme al programma regionale di sviluppo o, in alternativa, un piano aziendale di miglioramento secondo quelli che sono gli indirizzi colturali dell'area interessata; *b*) il secondo concerne il mantenimento della destinazione agricola pur in presenza di profonde trasformazioni colturali o di interventi di vasta portata, tali da incidere sullo stato colturale del bene stesso; *c*) il terzo riguarda gli aspetti reddituali nel senso che le modifiche apportate devono determinare un effettivo aumento del reddito (11).

In senso nettamente opposto, prima alcune pronunce di merito poi i giudici della S.C., hanno rilevato che il mutamento di destinazione economica, pur mantenendosi nell'ambito della generale destinazione agricola, si riscontra tutte le volte in cui si tende a sviluppare una particolare attività agricola a detrimento della condizione originaria del fondo (12). Le valutazioni giurisprudenziali si richiamano ai principi afferenti alla corretta e fedele esecuzione del contratto che non può essere stravolto da iniziative unilaterali dell'affittuario. Sconvolgere l'economia del rapporto e ledere gli interessi del proprietario sono aspetti non trascurabili di un rapporto bilaterale che si basa su un complesso ed equilibrato meccanismo giuridico-economico-funzionale. Può accadere che il concedente abbia maggior interesse a mantenere l'assetto colturale esistente anziché ottenere un maggior reddito dalle trasformazioni avviate dall'affittuario. I poteri delle due parti, malgrado apparentemente possano sembrare uguali, si collocano su due distinti piani, senza che l'eventuale intervento dell'I.P.A. possa configurare una sorta di autorizzazione implicita all'esecuzione del programma di trasformazione.

Tutta questa articolata problematica si pone in termini nuovi e, per certi aspetti, diversi in rapporto alla legislazione comunitaria diretta ad incentivare, come nel caso in esame, la riduzione delle produzioni eccedentarie (nel caso di specie le «quote-latte») o l'estensivizzazione o il c.d. *set-aside* e tutto ciò in mancanza di norme nazionali che regolino i poteri di iniziativa dell'affittuario in maniera differente rispetto a come vengono delineati dalla legislazione appena esaminata. In relazione al regime comunitario delle «quote di produzione», esistenti in alcuni comparti come quello delle barbabietole o dei pomodori o del latte, si pone il problema di un danno patrimoniale per il concedente a causa della rinuncia dell'affittuario ad ottenere certi prodotti

oppure, al contrario, per l'autonoma iniziativa dell'affittuario, il quale effettua una modificazione dell'ordinamento colturale, il concedente ottiene un incremento patrimoniale. In dottrina si ritiene che il potere di trasformazione dell'affittuario venga, grazie alla normativa comunitaria, in particolare evidenza poiché da essa trae una legittimazione più forte per il raggiungimento di obiettivi di carattere generale e di ordine superiore, quali il contenimento di produzioni eccedentarie, che possono generare squilibri di mercato ed effetti negativi di «ritorno» sui produttori stessi. Viene sacrificato un «diritto di produrre» a qualsiasi condizione a favore del ristabilimento di un ecosistema produttivo (13). In questo ambito si tratta di contemperare i due interessi in gioco: quello del concedente, che potrebbe subire un danno o potrebbe veder modificato, anche contro la sua volontà, l'assetto tradizionale del suo fondo e quello dell'affittuario che, come imprenditore, intende adeguarsi, per non rimanere escluso, alle nuove tecniche produttive ed ai più moderni programmi di produzione agricola.

In concreto si può verificare che l'esercizio del diritto di abbandono della produzione lattiera da parte dell'affittuario integri l'ipotesi del grave inadempimento degli obblighi contrattualmente assunti in merito alla destinazione del fondo (14). E di converso, l'impegno ad abbandonare la produzione di latte, su corresponsione dell'indennità prevista dalla normativa comunitaria, deve vincolare solo l'affittuario e non il proprietario concedente (15).

Va rilevato che nel settore lattiero, la regolamentazione comunitaria non ha come fondamento motivazioni di carattere ambientalistico o strutturale, quanto il tentativo di dare soluzione a questioni riguardanti l'organizzazione del mercato e perciò si tende a ridurre la produzione per poter stabilizzare le forti oscillazioni esistenti (16). Le esigenze che vengono in evidenza, in parte estranee e non determinate dal singolo produttore, di natura, se si vuole, contingente, finiscono per ricadere, con tutto il loro pesante fardello, sul rapporto concedente-affittuario e, all'interno di questa relazione, riverberano effetti amplificati. Volendo impostare *a contrario* la questione, si deve senz'altro ammettere che la mancata adesione ad un programma di riduzione delle quote di produzione comporta un'irrimediabile perdita per l'azienda poiché la produzione eccedentaria non troverà collocazione sul mercato e comporterà, ob torto collo, la revisione di tutti i programmi di investimento per le annate successive. Il danno, che, a prima vista, colpisce direttamente l'affittuario poi, di riflesso, ricade sul concedente, il quale salvaguarderà una struttura aziendale destinata, fatalmente, alla paralisi, e dovrà, necessariamente, rivedere il rapporto di affitto in quanto il conduttore chiederà una modifica dello stesso. In prospettiva, invece, una graduata riduzione di produzioni eccedentarie, accompagnata da una progressiva trasformazione degli assetti colturali e produttivi, oltre a diversificare l'attività, potrà consentire una maggiore flessibilità nell'organizzazione imprenditoriale a tutto vantaggio di entrambe le parti.

Antonio Orlando

(10) CARROZZA, *Affitto di fondi rustici*, op. cit., pp. 180-181 ed anche dello stesso, *I miglioramenti delle cose nella teoria generale e nei rapporti agrari*, vol. I, Milano, 1965.

(11) V. CASADEI, *Poteri di iniziativa delle parti nei rapporti agrari*, in *La riforma dei contratti agrari*, Padova, 1984; GERMANÒ, *La pubblica Amministrazione ed il controllo sui miglioramenti agrari*, in *Giur. agr. it.*, I, 1986, 461; CASADEI, *La salvaguardia della destinazione economica dei fondi di concessione agraria*, in *Proprietà e gestione produttiva della terra* (a cura di Germanò), Atti Tav. rot. I.D.A.I.C., 1988, Milano, 1989; BORGHI, *Poteri di iniziativa delle parti*, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.*, a cura di Costato, Padova, 1994. In giurisprudenza vale la pena richiamare Trib. Foggia 24 dicembre 1989, in *Giur. agr. it.*, 1991, 362 e *contra* Trib. Pavia 9 giugno 1989, in *Riv. dir. agr.*, II, 1990, 282.

(12) In ultimo: Cass. 8 maggio 1993, n. 5321, in *Riv. dir. agr.*, con nota

di CARROZZA, *Logica professionale e logica patrimoniale nella disciplina delle trasformazioni attuate dall'affittuario di fondo rustico*, Cass. 24 febbraio 1994, n. 1885, in questa Riv., 1995, 223 con nota di GRASSO, *Sulla risoluzione del rapporto di affitto di fondo rustico per infedeltà nell'esecuzione del contratto* ed in *Riv. dir. agr.*, II, 1994, 214 e Cass. 9 aprile 1997, n. 3085, cit.

(13) GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle Comunità Europee*, Padova, 1992.

(14) Cfr. Trib. Lodi 10 dicembre 1992.

(15) Cfr. Trib. Lodi 15 gennaio 1992, in questa Riv., 1992, 106 e Trib. Bergamo 24 febbraio 1992, *ibid.*, 1992, 239.

(16) COSTATO, *Le quote latte e l'anomala applicazione di esse in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1992, 146; DI LAURO, *L'OCM nel settore lattiero-caseario*, in *Trattato breve*, op. cit., 478 ss.

Trib. Catania, Sez. spec. agr. - 5-11-1999, n. 4050 - Escher, pres.; Barberi, est. - D'Olica (avv. Corsaro) c. Garifoli (avv. Pappalardo).

### Contratti agrari - Colonia parziaria - Compartecipazione - Rapporto di lavoro subordinato - Differenze.

*Non va qualificato come contratto di colonia parziaria ma rapporto di lavoro subordinato, il rapporto con il quale il soggetto ha corrisposto il ricavato della vendita del prodotto alla proprietaria ed ha ricevuto annualmente a titolo di compenso, per tutti i lavori effettuati, una somma di denaro incrementata di anno in anno (1).*

(Omissis)

Il ricorso in esame va rigettato in quanto infondato. Infatti, il D'Olica, pur avendone l'onere, non ha provato l'esistenza dell'asserito rapporto di colonia parziaria migliorataria con la resistente in relazione al suindicato fondo. Viceversa, alla luce delle risultanze istruttorie deve ritenersi che tra le parti è intercorso un rapporto di lavoro subordinato, come rilevato dalla resistente sin dalla comparsa di risposta.

Al riguardo, si rileva che elementi caratterizzanti il rapporto di colonia sono (tra gli altri) la presenza di una gestione comune, nonché la divisione degli utili e delle perdite, ossia l'assunzione del c.d. rischio d'impresa. Nel caso in esame, tali elementi sono risultati insussistenti, dato che il D'Olica non ha provato né di aver contribuito alle spese di gestione dell'azienda né di aver partecipato agli utili dell'impresa mediante la riscossione della quota colonica dei frutti.

In particolare, in sede di interrogatorio libero reso in data 29 agosto 1991 dal D'Olica nel procedimento *inter partes* n. 30246/91 dinanzi la Pretura di Paternò (vd. doc. n. 2 del fascicolo della resistente) il ricorrente ha riconosciuto di non aver mai diviso con la Garifoli i frutti ed i prodotti del fondo *de quo*; egli, infatti, ha dichiarato di aver sempre corrisposto il ricavato della vendita delle arance alla resistente e di aver ricevuto annualmente una somma di denaro incrementata gradualmente.

Inoltre, nella detta sede il ricorrente ha, altresì, riconosciuto che le spese di gestione relative al fondo erano sostenute dalla Garifoli; egli, a tal proposito, ha confermato che il quadernetto redatto dallo stesso, ed allegato dalla difesa della Garifoli nel citato procedimento pretorile, registrava le somme di denaro che la Garifoli anticipava per la coltivazione del fondo.

Si osserva, poi, che dalla puntuale ed attendibile dichiarazione testimoniale resa da Garifoli Sebastiano all'udienza del 3 marzo 1999 è risultata confermata l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato e non di colonia tra le parti. In particolare, il teste ha sottolineato che sin dal 1977 il D'Olica era stato regolarmente ingaggiato come lavoratore subordinato e veniva retribuito a giornata (circostanze suffragate dal certificato del 9 agosto 1991 dell'U.P.L.M.O.); il teste ha, altresì, precisato che tutte le spese per la gestione ed i miglioramenti del fondo erano sostenute dalla resistente.

Inoltre, si rileva, che il D'Olica, nel corso del suindicato interrogatorio libero, ha dichiarato di aver formulato all'I.N.P.S., relativamente al periodo di svolgimento del rapporto in questione, domanda di indennità di disoccupazione riconoscendo il suo *status* di lavoratore agricolo subordinato, dato che il compartecipe non ha diritto alla corresponsione di alcuna indennità.

Si precisa che le circostanze riferite dal teste Minissale Francesco secondo cui il D'Olica avrebbe provveduto alla assunzione della manodopera ed alla vendita del frutto non sono affatto incompatibili con la gestione propria del lavoratore subordinato, quale è risultata accertata dagli atti di causa. Del resto, il teste ha precisato di non avere mai visto il D'Olica ripartire il ricavato con la proprietaria. (Omissis)

(1) Nella specie, in presenza di clausola parziaria, va ravvisato un contratto di tipo associativo, Cass. 9 giugno 1983, n. 3975, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, fasc. 6.

(2) Non rilevano, al fine di escludere la configurazione di tale rapporto per affermare quella di colonia parziaria, le circostanze che il fondo sia consegnato già arato, che l'intero carico dei lavori colturali cada sui coloni, che sia previsto il riparto dei prodotti secondo una percentuale con suddivisione dei rischi dell'impresa della spesa da lui sostenuta, oltre le anticipazioni fattegli dal concedente. Cass. 11 luglio 1983, n. 4703, in *Foro it.*, 1983, I, 2428, con nota di BELLAUTUONO, *Gli equivoci della compartecipazione agraria*.

### (1) CONTRATTO ASSOCIATIVO AGRARIO O RAPPORTO DI LAVORO SUBORDINATO.

1. - Il Tribunale, chiamato a decidere sulla esistenza di un contratto di colonia parziaria o di lavoro subordinato, ha ritenuto che l'esecuzione di tutti i lavori colturali, con mezzi propri, in piena autonomia, la vendita del prodotto e la percezione di una somma di denaro, in concomitanza della vendita del prodotto, non costituiscono elementi caratterizzanti la colonia parziaria e che l'esistenza del rapporto di lavoro viene confermata dall'inquadramento previdenziale del soggetto come lavoratore subordinato e quindi incompatibile con il rapporto di colonia.

Secondo il Tribunale elementi caratterizzanti la colonia sono la presenza di una gestione comune, nonché la divisione degli utili e delle perdite.

Non trovano spazio nella ricostruzione effettuata dal Tribunale elementi non tipici che possano far configurare un rapporto agrario di natura associativa quale la compartecipazione. È mancata non solo una ricostruzione della legislazione agraria che ha avuto appunto come fine l'eliminazione dei contratti agrari atipici, ma anche una conoscenza del dibattito in dottrina e in giurisprudenza sulla stessa problematica.

Ed infatti secondo la giurisprudenza la compartecipazione agraria può assumere varie forme, anche al di fuori di quelle tipiche, e postula che una parte sia titolare della proprietà o di altro diritto di godimento sul fondo e che l'altra parte riceva dalla prima la concessione della coltivazione del fondo medesimo, con diritto ad una quota dei prodotti o degli utili e con assunzione in parte dei rischi (1).

Oppure la compartecipazione agraria può comportare il permanere della titolarità e dell'esercizio dell'impresa agricola in capo al concedente sia esso titolare di un diritto reale o personale di godimento sul fondo con l'apporto del lavoro manuale per la coltivazione del fondo medesimo da parte del partecipante, l'interesse del quale si sostanzia nella attribuzione della partecipazione ai prodotti del fondo, restando le perdite della gestione a carico del concedente imprenditore ed essendo la sopportazione del rischio da parte del partecipante medesimo limitata al mancato conseguimento della quota di prodotti a lui spettante, o ad un conseguimento inferiore alle aspettative, in caso di improduttività o di minore produttività del fondo (2). In tale ipotesi si tratterebbe di rapporto di lavoro subordinato, dal momento che viene assicurata al partecipante una quota dei prodotti per il lavoro prestato.

Quindi elementi essenziali secondo la giurisprudenza sono il fondo, la clausola parziaria e la prestazione lavorativa personale (3).

Il rapporto di compartecipazione agraria, secondo la giurisprudenza, non trova una specifica definizione e disciplina nel nostro ordinamento, che si limita a menzionarlo per svariati fini.

*zione agraria.*

(3) La compartecipazione agraria è un contratto atipico caratterizzato dalla concessione, da parte dell'imprenditore agricolo, di un fondo rustico in funzione di almeno un ciclo colturale ad un colono che contribuisca alla coltivazione con il suo lavoro, personale o familiare o collettivo concorrendo altresì alle spese e ai rischi, e traendo profitto mediante partecipazione ai prodotti e agli utili. Cass. 15 giugno 1977, n. 2486, in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, 370; in *Giur. agr. it.*, 1978, 691, con nota di GIUNTA, *Rapporto societario imprenditoriale e compartecipazione agraria*.

Detta espressione viene ritenuta indicativa di un contratto atipico, che vive negli usi e nella pratica agraria, sotto le più svariate forme; il suo dato discrezionale può essere comunque individuato nella combinazione di forze di capitale e di lavoro e nella manualità del partecipante all'attività di coltivazione del fondo. Ne consegue che se il coltivatore ricorre stabilmente a mano d'opera extrafamiliare, pur persistendo il reciproco apporto di questi e del concedente nelle spese e nel capitale di esercizio, oltre che la compartecipazione al prodotto e alle perdite, si configura non già un rapporto di partecipazione agraria, ma un rapporto esorbitante dalla sfera dei contratti agrari (4).

Tale contratto si distingue da quello di società perché non si costituisce un patrimonio giuridicamente rilevante rispetto ai terzi, ma solo un rapporto obbligatorio che vincola le parti. Né presenta analogie con i modelli legali della comunione tacita familiare e della comunione di beni tra coniugi, giacché in entrambi i casi l'autonomia patrimoniale, ancorché imperfetta, si concretizza nella destinazione del patrimonio al conseguimento degli scopi propri, rispettivamente, del nucleo familiare e della comunione coniugale, mentre sono ad essi estranei i concetti dell'appartenenza *pro quota* e della attribuzione proporzionale degli utili e degli acquisti (5).

Il contratto di compartecipazione agraria ricorre quando l'imprenditore agricolo, sia esso proprietario od affittuario, conceda il fondo rustico ad un colono affinché questi, per un periodo non inferiore ad un intero ciclo annuale, contribuisca alla lavorazione del medesimo con il prevalente apporto delle proprie personali prestazioni lavorative, concorrendo alle spese ed ai rischi e traendo profitto anche mediante partecipazione ai proventi; resta invece escluso, ove la caratteristica dell'attribuzione di una parte del prodotto avviene a titolo di remunerazione del lavoro prestato dal compartecipante (6).

Sembrirebbe che la giurisprudenza adotti come criterio discrezionale la distinzione tra contratto di scambio e contratto associativo ma purtroppo non sempre tale orientamento è univoco affermandosi talora la compresenza del carattere associativo e di scambio.

2. - Gli orientamenti della dottrina non possono dirsi univoci: si afferma l'atipicità del contratto riconoscendo la natura associativa o di scambio, munito però di clausola parziaria. Si sostiene che ove manchi l'apporto organizzativo e una effettiva partecipazione al rischio non può definirsi di compartecipazione (7) e quindi oscilla tra il contratto di lavoro e quello di colonia (8). Mentre da altri si sostiene che, mancando la comunione d'impresa, non può definirsi contratto associativo (9). Prima della emanazione della legge n. 756 del 1984 si affermava che trattavasi di schemi contrattuali a struttura varia (10) di scambio e di associazione con clausola parziaria (11).

La dottrina prevalente (12) ha rilevato che il termine compartecipazione ricomprende varie situazioni giuridiche eterogenee il cui connotato comune è costituito dalla clausola parziaria con convergenza di interessi tra capitale e lavoro. Vi è rapporto associativo quando il lavoratore assume anche il rischio d'impresa e può parlarsi tecnicamente di contratto agrario che, se è limitato a «coltura stagionale», non è sottoposto alla disciplina prevista dalla legge n. 203 del 1982. Nell'ipotesi in cui il lavoratore si obblighi a pagare una somma di denaro a titolo di corrispettivo per l'utilizzo del fondo concessogli, si è al di fuori dalla previsione di un contratto agrario associativo di «compartecipazione» (13).

3. - L'individuazione e qualificazione dei rapporti di lavoro in agricoltura resta collegata alla struttura dell'impresa agricola. Poiché esistono diverse tipologie dell'impresa agricola, familiare, associata, capitalistica (14), ne consegue che il rapporto di lavoro resta caratterizzato dal tipo di impresa, di talché può aversi rapporto di lavoro dipendente o rapporto di lavoro di tipo associativo. Non c'è dubbio che i profili sono diversi, essendo quello della subordinazione legato ad una prestazione lavorativa nei confronti di un altro soggetto (datore di lavoro), mentre nei contratti agrari associativi la prestazione di lavoro è elemento del contratto stesso e costituisce l'apporto del soggetto associato al lavoro nell'impresa e viene prestato su una base di collaborazione e non di subordinazione. Nei contratti associativi (colonia parziaria, mezzadria) il lavoro occorrente per l'esercizio dell'impresa viene esclusivamente espletato dal conduttore.

Nel primo caso il lavoratore agricolo subordinato presta la propria attività lavorativa alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore, percependo una retribuzione e restando estraneo ai risultati economici dell'impresa, che viene organizzata dall'imprenditore.

Nei contratti agrari associativi invece il conduttore esplica la propria attività lavorativa nell'esercizio dell'impresa, non sotto il vincolo di subordinazione gerarchica ma su base di collaborazione, e costituisce tale attività l'adempimento di collaborazione posto a suo carico.

Non c'è dubbio che la contribuzione previdenziale presuppone per i lavoratori autonomi (mezzadri e coloni) l'accertamento del tipo di rapporto.

Ed infatti, l'art. 10 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 al numero 3 prevedeva espressamente tra i requisiti richiesti oltre la qualifica di coltivatore diretto (15), per i terreni condotti, il titolo di legittimazione e non era ritenuto sufficiente il mero possesso di fatto del terreno (16). Di analogo tenore sono le disposizioni date dall'art. 6, commi 3 e 4 del d.l. 11 agosto 1993, n. 375 e dall'art. 9 *quinquies* della l. 28 novembre 1996, n. 608 che prevedono che la dichiarazione deve essere corredata da copia autenticata del contratto registrato o comunque da dichiarazione personale di responsabilità che

(4) Cass. 17 gennaio 1981, n. 404, in *Giur. agr. it.*, 1983, 23, con nota di VIGNOLI, *Note sul contratto di compartecipazione agraria*; Cass. 5 aprile 1940, n. 1096, in *Foro it.*, 1940, I, 877, con nota di CORSARO.

(5) Cass. 26 agosto 1982, n. 4722, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, fasc. 8.

(6) Lo stabilire se determinate coltivazioni siano stagionali o meno e quindi, se sia applicabile ai relativi contratti di compartecipazione la legge n. 756 del 1984, rientra nei compiti del giudice del merito, il cui accertamento è insindacabile in sede di legittimità se sostenuto da congrua ed esauriente indagine. Cass. 8 settembre 1986, n. 5487, in *Giust. civ. Mass.*, 1986, fasc. 8-9.

(7) PIGA, *Contratti agrari tipici e detenzione da parte del coltivatore*, in *Giust. civ.*, 1957, I, 278; Id., voce *Compartecipazione agraria*, in *Enc. del dir.*, 1960, VII, 1018.

(8) ROSSI, *La struttura del contratto di compartecipazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1941, 197.

(9) BETTI, *Lezioni di diritto civile sui contratti agrari*, Milano, 1957, 39.

(10) BASSANELLI, *Contratti agrari tipici: leggi di proroga*, in *Foro it.*, 1958, I, 104.

(11) CARRARA-ROMAGNOLI, *Compartecipazione agraria*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1959, VIII, 715.

(12) ROMAGNOLI, *Compartecipazione agraria*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1981, 92.

(13) App. Potenza 18 aprile 1986, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, 337, con nota di CAPIZZANO, FANALE, TRIGGLIANI, *La coltivazione delle lattughe, l'abilità degli avvocati e le riflessioni e gli interpreti fra gli articoli 27, 41 e 56 della legge n. 203 del 1982*.

(14) GALLONI, *Tipologia dell'impresa agricola*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, Bari, 1978, 43.

(15) Sulla qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, vedi MASINI, *Sulla qualificazione dell'impresa agricola come impresa per conto proprio*, in questa *Riv.*, 1998, 535; DALMASSO, *Il requisito della professionalità come elemento di individuazione della qualifica di coltivatore diretto valida ai fini previdenziali*, in *Giur. merito*, 1990, 987.

(16) Contro Trib. San Remo 14 giugno 1988 per il quale l'iscrizione negli elenchi nominativi dei coltivatori diretti sussiste anche sulla base del mero possesso di fatto del terreno. La decisione, non appare correttamente motivata dal momento che la norma prevede espressamente il titolo di detta conduzione e non sembra plausibile fare riferimento al mero possesso di fatto del terreno, in *Nuovo dir. agr.*, 1989, 279.



attesti la sussistenza di un accordo per la coltivazione dei terreni (17).

L'iscrizione negli elenchi nominativi rappresenta titolo necessario per la costituzione del rapporto giuridico di previdenza sociale ma non si può sostenere che dallo stesso si possa desumere la natura del contratto che legittima il godimento del fondo, dal momento che l'art. 8, comma 1 della l. 12 marzo 1968, n. 334 dispone l'equiparazione dei compartecipanti familiari e piccoli coloni ai fini dei contributi e delle prestazioni previdenziali, alla categoria di lavoratori dipendenti rappresentata dai giornalieri di campagna (18).

Dall'inquadramento previdenziale non può quindi trarsi alcuna conclusione in ordine alla qualificazione del rapporto attesa la specialità del sistema che include nel rapporto assicurativo soggetti che lavoratori subordinati non sono (19).

4. - L'affermazione ricorrente in giurisprudenza che la compartecipazione sia un contratto atipico perché il legislatore non ha definito i suoi elementi costitutivi non pare condivisibile. Ed infatti se nel sistema del codice civile manca sia la definizione che la disciplina, nel sistema della normativa speciale agraria il legislatore opera una netta distinzione tra compartecipazione e compartecipazione stagionale. Il d.lgs. lgt. 19 ottobre 1944, n. 311 detta una disciplina unitaria per la colonia parziaria, la compartecipazione e la mezzadria impropria, e così anche le successive leggi di proroga, seppure limitatamente alla durata, alla ripartizione delle spese e prodotti.

Con la legge n. 765 del 1984, l'art. 2 esclude dall'applicazione della legge i contratti di compartecipazione limitati a singole coltivazioni stagionali mentre l'art. 14 proroga quelli di compartecipazione ed estende la disciplina ivi prevista per i contratti associativi.

L'art. 13 ha posto il divieto dei contratti atipici e ha previsto la riconduzione dei rapporti agrari negli schemi dettati dal legislatore sia per quelli in corso che per quelli futuri. Così si poteva avere o un rapporto di lavoro o un rapporto di colonia parziaria.

L'art. 56 della legge 203 del 1982 è identico all'art. 2 della legge 765 del 1984 mentre l'art. 25 estende la conversione ai contratti di compartecipazione (20), l'art. 34 disciplina la durata, il 37 la quota di riparto, il 38 il regime dell'indennità per i miglioramenti e il diritto di ritenzione, il 43 l'indennizzo per i casi di risoluzione incolpevole, il 49 i diritti degli eredi e il 50 per i terreni edificabili e il 59 per le posizioni assicurative.

Sicuramente non può affermarsi che la compartecipazione agraria è un contratto atipico o innominato, perché si è visto che nella legislazione agraria è espressamente disciplinato e quindi manca il presupposto perché possa essere definito atipi-

co e innominato. Si potrebbe solo dire che manca una definizione giuridica ma ciò non è di ostacolo alla tipicità (21).

Da tali premesse può trarsi la seguente conclusione che il legislatore ha disciplinato la compartecipazione come contratto agrario associativo, come la colonia parziaria, mentre ha escluso dall'applicazione della disciplina agraristica solo quella stagionale per la quale ha dato anche una definizione. Resta solo il profilo peraltro generale della individuazione caso per caso se un determinato contratto possa essere qualificato agrario o meno. Sotto tale profilo soccorre lo stesso art. 13 della legge 765 del 1964 che prevede che se nel contratto sono prevalenti o più analoghi gli elementi propri del rapporto di lavoro subordinato, si applicano esclusivamente le norme dettate per quest'ultimo tipo di contratto e l'art. 27 della legge 203 del 1982 che prevede la riconduzione all'affitto. In ogni caso trattandosi di contratto in corso all'entrata in vigore della legge 203 per effetto del terzo e quarto comma dell'art. 53 della stessa legge 203 del 1982 il contratto di compartecipazione deve ritenersi ancora operante (22) e soggetto alla stessa legge.

Ove il Tribunale avesse ritenuto di superare il dilemma postosi - rapporto di lavoro subordinato o contratto associativo - attraverso una ricostruzione della normativa speciale agraria, sarebbe sicuramente pervenuto a differente conclusione.

Antonino Pavone

\*

Cons. Stato, Sez. V - 1-3-2000, n. 1299 - Iannotta, pres.; Musio, est. - Mascia (avv. Petronio) c. Comune di Cascina (avv. Lorenzoni e Piccoli). (*Conferma T.A.R. Toscana Sez. I 14 marzo 1992, n. 129*)

**Edilizia e urbanistica - Impianto di serra stabilmente ancorata al suolo - Concessione edilizia - Necessità.** (L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 1)

*È necessaria la concessione edilizia di cui all'art. 1 della legge 10/1977 per la realizzazione di serre allorché esse siano state realizzate con strutture fisse e siano destinate non al semplice ricovero delle piante, ma alla produzione delle stesse.*

*In tale ipotesi, infatti, le serre costituiscono manufatti di effettivo supporto per l'attività agricolo-commerciale e, quindi, di fatto sono destinate a soddisfare esigenze non provvisorie che implicano una permanente modificazione dell'assetto del territorio (1).*

(1) Il giudice amministrativo si è uniformato al costante orientamento giurisprudenziale e con la sentenza in esame ha ribadito il principio in base al quale per la realizzazione di serre è necessario il rilascio della concessione edilizia di cui all'art. 1 della legge 10/1977, allorché esse siano realizzate con strutture fisse, tali da modificare l'assetto del territorio, e siano destinate alla produzione di piante.

La suddetta sentenza è pertanto conforme a Cass. Sez. III Pen., 18 febbraio 2000, n. 22, in questa Riv., 2000, 257, con nota GRECA G., *Sulla necessità della concessione comunale per l'impianto di serre*, e tra le altre v., Cass. Sez. III Pen., 4 luglio 1990, n. 9720; Id., 13 giugno 1990, in *Giur. it.*, 1991, II, 190; Id., 4 luglio 1990, in *Riv. giur. edilizia*, 1991, I, 863; Id., 16 giugno 1988, n. 6968, *Rurali*; Id., 23 gennaio 1984, n. 595; Id., 5 ottobre 1982, n. 870, *Condolucci*, in *Riv. pen.*, 1983, 611; Id., 23 novembre 1981, n. 10554, in *Giur. agr. it.*, 1983, 631, con nota di DE BIASE D., *Serricoltura e concessione urbanistica*; T.A.R. Liguria, 6 marzo 1989, n. 171, in *Foro amm.*, 1989, 2810; T.A.R. Toscana, Sez. I, 14 marzo 1992, n. 129; Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 1983, n. 272, *ivi*, 1983, 1350; Id., 25 novembre 1988, n. 760, in *Foro amm.*, 1988, 2446.

In dottrina, per un quadro generale sulla funzione di controllo da parte della P.A. sugli atti di trasformazione del territorio, v. ASSINI-MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, 1997, p. 549; URBANI-CIVILORESE, *Diritto urbanistico*, 1999, p. 360 ss. (C.G.)

(17) GATTA, *Recenti modifiche legislative del sistema dei contributi unificati e degli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 96; RICCIARELLI, *La ristrutturazione dell'I.N.P.S. e la previdenza degli autonomi agricoli*, in *Prev. Soc.*, 1990, 529; CIGARINI, *La riforma «in itinere» della previdenza sociale agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, 763.

(18) Cass. 28 gennaio 1992, n. 868, in *Informazione previd.*, 1992, 452.

(19) L'art. 8 della l. 12 marzo 1968, n. 334, recante norme per l'accertamento dei lavoratori agricoli aventi diritto alle prestazioni previdenziali e per l'accertamento dei contributi unificati in agricoltura, nello stabilire che i piccoli coloni sono equiparati, ai fini dei contributi e delle prestazioni previdenziali, ai giornalieri di campagna, ha inciso sui momenti della denuncia, dell'accertamento e della quantificazione del contributo, ma non vale ad escludere che, mentre il giornaliero di campagna è un lavoratore dipendente, tale non è il piccolo colono, il quale, associandosi con il concedente, compartecipa alle spese, oltre che all'alea dell'impresa. Cass. 5 gennaio 1983, n. 20, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, fasc. 1.

Di analogo tenore il contenuto degli artt. 6 e 11 del d.lgs. 11 agosto 1993, n. 375 e 9 *quinquies* della l. 28 novembre 1996, n. 608.

(20) INZITARI, *La compartecipazione agraria agli effetti dell'art. 25 della l. 3 maggio 1982, n. 203, e la sua conversione di detto contratto in affitto*, in *Rass. dir. civ.*, 1985, 727.

(21) Secondo GALLONI, *Limiti all'autonomia privata nella nuova disciplina dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, I, 75, ha una tipicità sociale.

(22) Trib. Verona 17 marzo 1989, in *Giur. agr. it.*, 1991, 103.

(*Omissis*). – FATTO. – I. - Con ricorso n. 1307/1990 i Sigg.ri Mascia Giuseppe e U. Veglia Rosa impugnavano per l'annullamento dinnanzi al T.A.R. Toscana - Sez. I l'ordinanza n. 141 del 2 ottobre 1990, con la quale il Sindaco di Cascina aveva ordinato la demolizione di due manufatti, adibiti a serre, realizzati dai predetti senza concessione edilizia, sull'area loro assegnata in diritto di superficie, nell'ambito del vigente piano per gli insediamenti produttivi.

A motivazione del ricorso deducevano i seguenti vizi: a) violazione dell'art. 1 della legge 10/1977; eccesso di potere per difetto dei presupposti, in quanto la realizzazione di serre non necessitava di preventiva concessione edilizia; b) eccesso di potere per perplessità, carenza di istruttoria e genericità, poiché il provvedimento impugnato risultava del tutto generico, circa le ragioni e l'esatta natura della sanzione comunicata; c) eccesso di potere per sviamento, in quanto l'amministrazione avrebbe avuto interesse «a negare la legittimità dei manufatti realizzati al fine di non pagarne il valore in sede di esproprio», nonché ad opporsi «ad un preciso affidamento ... possibilità di mantenere (mediante l'assegnazione aree ...) la situazione esistente, essenziale per la sopravvivenza della ditta».

Il Comune di Cascina, costituitosi in giudizio, eccepeva l'infondatezza del ricorso e, quindi, ne chiedeva la reiezione.

II. - Con la sentenza in epigrafe il T.A.R. respingeva il ricorso, poiché, in ordine al primo motivo di impugnativa, riteneva sussistenti i presupposti del citato art. 1 della legge 10/1977, trattandosi di manufatti, di dimensioni non irrilevanti, di essenziale supporto per l'attività agricola-commerciale dei ricorrenti e, quindi, di fatto destinati a soddisfare esigenze non provvisorie e tali da modificare il preesistente assetto del territorio.

Infondato doveva essere, altresì, considerato il secondo motivo, poiché, pur non essendo stata citata la norma applicata, era possibile individuare le caratteristiche dei manufatti abusivi e le conseguenze sanzionatorie tipiche per le opere eseguite senza concessione, data anche la natura meramente diffidatoria dell'atto.

Anche il terzo motivo del ricorso di appalesava infondato, perché l'amministrazione comunale non poteva esimersi dal sanzionare l'attività abusiva e quest'ultima non avrebbe potuto costituire presupposto di alcuna legittima aspettativa.

Il T.A.R. compensava tra le parti le spese di giudizio.

III. - Contro la sentenza propongono appello i ricorrenti originari, limitatamente alla parte in cui ha respinto il ricorso n. 1307/1990 - (l'altro ricorso n. 1309/1990, riunito al 1307/1990, aveva per oggetto l'impugnazione della deliberazione consigliare di Cascina n. 47/1° del 9 marzo 1990, di assegnazione in base al P.I.P. Cascina Ovest è stato dichiarato improcedibile) - e, nel reiterare le argomentazioni dedotte in primo grado, la ritengono, in particolare, viziata perché il T.A.R., senza motivare in proposito, ha ritenuto di individuare nell'opera realizzata gli estremi di una trasformazione del territorio, per la quale era necessaria la preventiva acquisizione della concessione edilizia.

Il Comune di Cascina, costituitosi in giudizio, chiede la reiezione dell'appello per infondatezza dei dedotti motivi.

Con memoria in data 1° aprile 1999, prodotta dal difensore degli appellanti, in vista dell'udienza di trattazione fissata per il 20 aprile 1999, è stato prospettato che il Sig. Mascia Giuseppe ha da tempo richiesto all'amministrazione comunale di Cascina la concessione in sanatoria per i due manufatti in questione e che in sede di istruttoria del relativo procedimento, con lettera prot. 004536 dell'11 febbraio 1996, è stata richiesta la produzione di documentazione integrativa, che, peraltro, sarebbe stata fornita.

IV. - All'udienza del 20 aprile 1999 il Collegio ha ritenuto, pertanto, di aderire alla richiesta di rinvio della trattazione dell'appello e, nel contempo, di disporre con ordinanza istruttoria l'acquisizione dei seguenti documenti: a) domanda di condono in originale, presentata dall'appellante al Comune di Cascina; b) originale della lettera prot. 004536 dell'11 febbraio 1996, inviata dal Comune all'appellante, in sede di istruttoria della predetta domanda; c) attestazione dell'amministrazione comunale, in ordine allo stato dell'istruttoria della domanda in argomento.

Con lettera in data 3 novembre 1999 il difensore del Comune ha prodotto la richiesta documentazione dalla quale risulta, in particolare, che la pratica è ancora in fase di definizione, in quanto carente della documentazione richiesta e precisamente del certificato di entità edilizia, stabilità al suolo e del calcolo delle superfici nette e del volume lordo.

All'udienza dell'11 gennaio 2000 la causa veniva trattenuta per la decisione.

DIRITTO. - L'appello è infondato.

In via preliminare, il Collegio non può fare a meno di rilevare che, quantunque sia stata offerta all'appellante la possibilità di perfezionare l'istruttoria della sua istanza di condono edilizio, peraltro prodotta sin dal lontano 1996, egli, come dichiarato dal Comune in sede di incombenze istruttorie, non vi ha provveduto.

In assenza della documentazione, della cui produzione l'appellante doveva farsi carico, l'appello va, pertanto, esaminato in base agli atti sinora acquisiti.

Al riguardo, si osserva che il carattere di abusività delle due serre in questione emerge, oltre che per l'implicita ammissione da individuare nella presentazione di apposita domanda per il rilascio della concessione in sanatoria, nelle caratteristiche della costruzione, quali risultano dai documenti in possesso.

La superficie occupata, la intelaiatura, parte in cemento, la presenza di un impianto di irrigazione a pioggia e di un varco per l'ingresso di macchinari ed il tipo di copertura utilizzata concretizzano la fisionomia di strutture fisse destinate non tanto ed esclusivamente al ricovero puro e semplice di piante, quanto, invece, alla produzione delle stesse in modo continuativo sul piano commerciale.

Pertanto, trattandosi di manufatti di effettivo supporto per l'attività agricola-commerciale degli appellanti e, quindi, di fatto destinato a soddisfare esigenze non provvisorie degli stessi che potevano implicare una permanente modificazione dell'assetto del territorio, la concessione edilizia di cui all'art. 1 della legge 10/1977 era indispensabile.

Necessità che, peraltro, è stata anche affermata dall'art. 7, 3° comma della l. reg. Toscana n. 10 del 19 febbraio 1979, contenente disposizioni in materia di edilizia.

L'avvenuto riconoscimento dell'abusività della costruzione dei due manufatti da parte dell'appellante rende, infine, ininfluenti le altre argomentazioni addotte con il ricorso di primo grado, peraltro, non suffragate da idonea documentazione.

Sulla base delle suindicate considerazioni l'appello va respinto per infondatezza dei motivi dedotti e la constatata legittimità dell'esercizio del potere-dovere da parte dell'amministrazione comunale per il ripristino della legalità violata. (*Omissis*)

\*

T.A.R. Piemonte, Sez. I - 23-3-2000, n. 317 - Gomez de Ayala, pres.; Volpe, est. - Coop. agricoltori e allevatori A.L. e V.B. a r.l. (avv. Formatici e Demagistris) c. Comune Santo Stefano Belbo (n.c.).

**Produzione, commercio e consumo - Vendita prodotti agricoli - Carni macellate - Atto di assenso amministrativo - Costituisce attività vincolata.**

**Produzione, commercio e consumo - Vendita prodotti agricoli - Carni macellate - Atto di assenso amministrativo - Sede del produttore - Vincolo territoriale - Osservanza - Esclusione.**

*Il rilascio dell'atto di assenso amministrativo, in favore degli agricoltori produttori diretti, per la vendita di carni macellate costituisce attività vincolata e fondamentale dovuta nel momento in cui non si riscontrino condizioni espressamente ostative al medesimo rilascio (1).*

*La vendita di carni macellate, da parte degli agricoltori produttori diretti, non è asservita al rispetto del vincolo territoriale della sede del produttore, per cui è illegittimo il diniego di assenso amministrativo motivato col fatto che l'attività di vendita sarebbe dovuta avvenire solo nello stesso luogo di produzione dei beni oggetto della vendita (2).*

(*Omissis*). – 1. - Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

2. - Con nota 12 gennaio 1987 la Cooperativa agricoltori e allevatori A.L. e V.B. a r.l. – odierna ricorrente – rivolgeva al Sindaco di S. Stefano Belbo domanda per il rilascio dell'autorizzazione di cui alla l. 9 febbraio 1963, n. 59, recante norme per la vendita al pubblico in sede stabile dei prodotti agricoli da parte degli agricoltori produttori diretti, relativamente all'attività di vendita diretta al pubblico di carni fresche derivanti dalla macellazione di capi allevati nei fondi dei soci della cooperativa medesima. Precisava la domanda che la vendita al pubblico sarebbe avvenuta in modo permanente in appositi locali forniti da una società in accomandita semplice avente sede nello stesso comune.

3. - Il Sindaco replicava con atto prot. n. 1292 del 10 marzo 1987 - quello ora impugnato - negando l'autorizzazione sul presupposto che l'attività di vendita delle carni macellate sarebbe dovuta avvenire nello stesso luogo di produzione, e pertanto fuori dall'ambito comunale di S. Stefano Belbo stante la diversa localizzazione della sede della cooperativa richiedente.

4. - L'art. 1 della legge n. 59 del 1963 è stato sostituito dalla l. 14 giugno 1964, n. 477, quindi ben prima dei fatti di causa, con una formula che recita «I produttori agricoli singoli od associati non sono tenuti a munirsi della licenza di cui regio d.l. 16 dicembre 1926, n. 2174, per la vendita al dettaglio in tutto il territorio della repubblica, dei prodotti ottenuti nei rispettivi fondi per coltura o allevamento, ferme restando tutte le altre agevolazioni stabilite dalle leggi vigenti per la vendita diretta dei produttori agricoli ai consumatori. Sono fatte salve le disposizioni vigenti in materia di sanità e d'igiene e quelle concernenti le centrali del latte».

Aggiungono, poi gli artt. 2, 4 e 5 della medesima legge che «Ai fini della presente legge, sono considerati produttori agricoli i proprietari di terreni da essi direttamente condotti o coltivati, i mezzadri, i fittavoli, i coloni, gli enfiteuti e le loro cooperative o consorzi»; «Entro 15 giorni dalla data di presentazione della domanda, il sindaco rilascia la relativa autorizzazione indicando nella stessa i prodotti, i luoghi e giorni di fiera o di mercato per i quali è autorizzata la vendita, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità»; «L'autorizzazione è negata solo se i produttori agricoli e i rappresentanti delle persone giuridiche richiedenti hanno riportato condanne negli ultimi cinque anni per delitti, previsti anche da leggi speciali, contro la economia pubblica, l'industria e il commercio e la salute pubblica».

5. - Discende, dunque, anche dalla semplice lettura della normativa primaria, regolante il procedimento di rilascio dell'atto di assenso amministrativo occorrente per lo svolgimento dell'attività di cui si discorre, il fatto che, per l'amministrazione locale, e, in particolare, per il Sindaco, il rilascio dell'occorrente atto di assenso costituisce, nella sostanza, attività vincolata e fondamentalmente dovuta nel momento in cui non fosse dato riscontrare la presenza delle condizioni espressamente ostative al rilascio dell'atto in questione.

Emerge, poi, dalla lettura della norma primaria, in particolare, il fatto che, a partire dal 1964, l'attività di vendita contemplata dalla legge n. 59 del 1963 non è più asservita al rispetto del vincolo territoriale condizionato dalla dislocazione della sede del produttore (che, peraltro, intende provvedere anche alla cessione a terzi del frutto della produzione) e che, dunque, proprio questo particolare vincolo giammai sarebbe potuto essere opposto quale motivazione di un diniego dell'autorizzazione alla vendita.

6. - In altri e conclusivi termini, il Sindaco dell'Amministrazione intimata ha errato nel momento in cui ha motivato l'atto di diniego ora impugnato col solo fatto che l'attività di vendita sarebbe dovuta avvenire «nello stesso luogo di produzione» dei beni oggetto della vendita medesima, dovendo piuttosto lo stesso - salva la ricorrenza di altre cause ostative fra quelle indicate dalla legge, da indicare puntualmente nella motivazione del provvedimento finale - rilasciare senz'altro l'autorizzazione richiesta dalla cooperativa ricorrente.

7. - Si deve conseguentemente annullare l'atto impugnato senza carico di spese del giudizio. (*Omissis*)

(1-2) IN TEMA DI VENDITA DIRETTA DI CARNI MACELATE DA PARTE DI AGRICOLTORI PRODUTTORI DIRETTI.

1. - I produttori agricoli, singoli o associati, hanno diritto ad ottenere, a norma della l. 9 febbraio 1963, n. 59, modificata dall'articolo unico della l. 14 giugno 1964, n. 477, l'autorizzazione a vendere, in tutto il territorio nazionale, i prodotti ottenuti dai propri fondi o allevamenti, senza che sia necessaria anche l'autorizzazione al commercio al minuto di cui alla l. 11 giugno 1971, n. 426 (v., D. LA MEDICA, *Vendita diretta di prodotti agricoli*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 313 seg.).

In aderenza alla suddetta normativa, correttamente il T.A.R. del Piemonte (Sez. I), con la sentenza in rassegna, ha affermato che la predetta autorizzazione non è asservita al rispetto del vincolo territoriale della dislocazione della sede del produttore agricolo, dichiarando illegittimo l'atto di

diniego dell'Autorità comunale motivato con l'inosservanza della menzionata condizione.

2. - I soggetti legittimati a chiedere l'autorizzazione in argomento sono individuati, nell'art. 2 della citata legge n. 59 del 1963, nei «proprietari di terreni da essi direttamente condotti o coltivati, i fittavoli, i coloni, gli enfiteuti», e nelle cooperative dei medesimi oggetti o consorzi.

Nell'ipotesi di cooperativa, l'autorizzazione amministrativa può essere concessa non solo per la vendita dei prodotti ottenuti dagli impianti sociali, ma anche di quelli ricavati dai fondi degli associati (T.A.R. Emilia-Romagna, 12 febbraio 1981, n. 56, in *Trib. amm. reg.*, 1981, I, 1283); ma se la cooperativa sia a struttura aperta, per cui consenta l'ingresso a soci non produttori agricoli, la stessa cooperativa viene a perdere la qualità di produttore agricolo e, quindi, non può ottenere la speciale autorizzazione amministrativa (T.A.R. Umbria, 11 maggio 1977, n. 226, *ivi*, 1977, I, 2308).

Debbono, però, ritenersi esclusi dall'ambito dei soggetti beneficiari della normativa di cui si tratta le imprese che esercitino attività prevalentemente industriale anche se connessa con l'agricoltura (T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 15 settembre 1983, n. 378, *ivi*, 1983, I, 3188).

3. - L'esclusione della necessità della licenza di commercio di cui alla citata legge n. 426 del 1971, per la macellazione, la lavorazione, la conservazione e la vendita di carni effettuate dagli agricoltori allevatori dei relativi animali è stata ripetutamente affermata in giurisprudenza (Cons. giust. amm. Reg. sic., 4 febbraio 1985, n. 19, in *Giur. it.*, 1986, III, I, 246 ss. con nota di G. DI GIOVANNI e in *Giur. agr. it.*, 1986, 103 ss., con nota di D. LA MEDICA; Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 1979, n. 1471/77, in *Cons. Stato*, 1981, II, 222; T.A.R. Veneto, 25 ottobre 1977, n. 855 e T.A.R. Lazio, Sez. II, 20 aprile 1977, n. 210, in *Trib. amm. reg.*, 1977, I, rispettivamente 3765 e 1508); perciò non può applicarsi a carico dei produttori agricoli la sanzione prevista dall'art. 39 della medesima legge, per l'esercizio della vendita al minuto senza autorizzazione (Cass. Sez. I Civ., 7 agosto 1996, n. 7240, in questa Riv., 1997, 256).

È, però, necessario che le predette operazioni siano svolte mediante un'organizzazione connessa e dipendente dal ciclo produttivo proprio dell'impresa agricola (Cons. Stato, comm. spec., 6 novembre 1978, n. 447/78, in *Cons. Stato*, 1980, I, 126); pertanto, mentre è stata consentita la vendita di insaccati (T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara, 24 febbraio 1981, n. 17, in *Trib. amm. reg.*, 1981, I, 1359), è stata negata l'autorizzazione per la vendita di carni cotte (nella specie, polli) (Cons. Stato, Sez. V, 29 maggio 1973, n. 553, in *Cons. Stato*, 1973, I, 771; T.A.R. Emilia-Romagna, 14 agosto 1984, n. 318, in *Trib. amm. reg.*, 1984, I, 3093).

In giurisprudenza, è stato, in altra occasione, ravvisato il carattere industriale, e non già agricolo, nell'allevamento preordinato esclusivamente alla vendita, le cui strutture siano dirette prevalentemente alla trasformazione del prodotto (T.A.R. Lombardia, Sez. III, 15 giugno 1984, *ivi*, 1984, I, 2590).

Peraltro, non è stato ravvisato ostacolo alla comprensione nell'ambito della citata legge n. 59 del 1963 il rilievo che l'agricoltore faccia ricorso ai pubblici macelli per le successive fasi di commercializzazione del prodotto, in quanto la macellazione costituisce attività di trasformazione del prodotto connessa con quella agricola, anche se viene svolta mediante l'uso di organizzazioni e strutture che eccedano la disponibilità del singolo agricoltore (Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 1980, n. 871, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1352). Del resto, l'obbligo di utilizzazione dei pubblici macelli persegue finalità igienico-sanitarie, senza spezzare la connessione esistente tra allevamento e prodotto finito (T.A.R. Umbria, 18 gennaio 1978, n. 4, e 11 maggio 1977, n. 226, in *Trib. amm. reg.*, rispettivamente, 1978, I, 1062, e 1977, I, 2308).

Mario Cardillo

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Prelazione e riscatto - Prelazione - Comunicazione al coltivatore diretto o al confinante della proposta di alienazione del fondo a terzi - Modalità - Effettuazione dal proprietario alienante con qualsiasi forma anche verbale - Validità - Condizioni - Prova certa orale o documentale della conoscenza della proposta da parte del coltivatore - Necessità.** (C.c., art. 1351; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 17-1-2001, n. 577 - Favara, pres.; Finocchiaro, est.; Palmieri, P.M. (diff.) - Frapporti (avv. Piccarozzi) c. Berlanda (avv. Cochetti). (Cassa con rinvio Trib. Rovereto 17 marzo 1998)

*In applicazione del principio generale della libertà delle forme per la comunicazione degli atti giuridici e della manifestazione delle volontà negoziali, ove una determinata forma non sia prevista dalla legge ad substantiam, la comunicazione ai fini della prelazione di cui all'art. 8 legge 590/65 ed art. 8 della legge 817/71, al coltivatore o al confinante della proposta di alienazione del fondo a terzi, non essendo stata prevista da tale normativa a pena di nullità, può essere validamente effettuata dal proprietario - alienante con le indicazioni richieste, anche verbalmente, non ostandovi il disposto dell'art. 1351 c.c. atteso che tale comunicazione non ha valore di proposta contrattuale sempre che di siffatta conoscenza della proposta da parte del coltivatore vi sia prova certa, orale o documentale. Il diritto di prelazione agraria, pertanto, diviene attuale e concreto nel momento in cui il proprietario comunica ai soggetti interessati la sua volontà di alienare il fondo a titolo oneroso, e dalla data di tale comunicazione, anche verbale, decorre il termine di 30 giorni entro il quale deve essere esercitato il diritto di prelazione o il soggetto preferito può rinunciare espressamente alla prelazione (1).*

(1) In senso sostanzialmente conforme cfr.: Cass. 5 maggio 1993, n. 5189, in questa Riv., 1994, 154, con nota di TRIOLA R., *In tema di rapporti tra rinuncia alla prelazione e denunziatio*; Cass. 13 giugno 1992, n. 7250, *ivi*, 1992, 597; in *Riv. dir. agr.*, 1993, 47, con nota di FERRUCCI N., *Prelazione agraria*; Cass. 8 luglio 1991, n. 7527, in questa Riv., 1992, 152; in *Nuova giur. civ. comm.*, 1992, 153, con nota di JESU G., *Natura, forma e contenuto della denunziatio dell'accettazione e della rinuncia*. *Contra* cfr. Cass. 5 marzo 1988, n. 2306, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 563. In dottrina, sul punto, vedi PAOLONI L., *Questioni vecchie e nuove in materia di prelazione agraria (nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dell'ultimo decennio)*, in questa Riv., 2001, 160.

\*

**Prelazione e riscatto - Comproprietà del fondo confinante con quello posto in vendita - Spettanza del diritto a ciascun comproprietario coltivatore diretto - Esercizio indipendente dagli altri comproprietari.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

Cass. Sez. III Civ. - 17-1-2001, n. 590 - Sommella, pres.; Calabrese, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Laviens (avv. Argenio) c. Lanti (avv. Caggiano). (Cassa con rinvio App. Potenza 5 febbraio 1997)

*Nel caso in cui il fondo confinante con quello posto in vendita appartenga in comproprietà a più persone, il diritto di prelazione e quindi quello di riscatto, appartiene non alla collettività dei comproprietari impersonalmente ma a ciascun comproprietario che sia coltivatore diretto con la conseguenza che il mancato esercizio del diritto congiuntamente da parte di tutti i comproprietari non incide negativamente sulla posizione del singolo che lo abbia esercitato configurandosi nell'azione degli*

*altri comproprietari una rinuncia al diritto stesso (v. Corte costituzionale n. 32/90) (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 26 febbraio 1993, n. 2434, in questa Riv., 1993, 545, con nota di TRIOLA R., *Comproprietà del fondo dominante e prelazione agraria*. Sul punto vedi anche: Cass. 28 ottobre 1983, n. 6393, in *Giur. agr. it.*, 1985, 53; Cass. 19 luglio 1982, n. 4242, in *Giust. civ.*, 1983, 1281, con nota di PEREGO E., *Principi in tema di comunione e di pertinenza nell'esercizio della prelazione agraria del confinante*. La sentenza della Corte costituzionale citata è pubblicata in *Giur. agr. it.*, 1990, 407.

\*

**Agricoltura e foreste - Indebito conseguimento di aiuti comunitari mediante attestazione non veritiera in ordine ai requisiti del terreno richiesti per l'ammissione al beneficio - Elemento psicologico della colpa - Sussistenza - Errore di fatto sulle caratteristiche del terreno dovuto al mancato controllo - Rilevanza - Esclusione.** (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 23; l. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 2)

Cass. Sez. III Civ. - 18-1-2001, n. 716 - Fiduccia, pres.; Varrone, est.; Apice, P.M. (conf.) - Morano (avv. Mario) c. Isp. Centrale Repressione Frodi di Salerno (Avv. gen. Stato). (Conferma Pret. Chiaromonte 9 febbraio 1998)

*La richiesta di aiuti comunitari avanzata sulla base di dati affermati dall'istante sotto la propria responsabilità, presuppone che sia stata preventivamente concordata la rispondenza alla realtà dei dati comunicati. Pertanto, colui che consegue il beneficio comunitario riservato a terreni seminativi, affermando contrariamente alla realtà, la sussistenza, in concreto, di tale carattere del terreno di cui si tratta, è passibile della sanzione amministrativa di cui all'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898, concretizzando la sua falsa affermazione di per sé l'elemento psicologico della colpa, richiesto dall'art. 3 della legge 689/81 ed a nulla rilevando l'errore di fatto intervenuto sulle reali caratteristiche del terreno, dovuto a mancato controllo delle stesse (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 27 agosto 1999, n. 8991, in questa Riv., 2000, 319, con nota di SIMONE P., *Ancora sulla violazione della legge 23 dicembre 1986, n. 898 per indebita percezione di aiuti comunitari all'agricoltura*.

\*

**Possesso - Effetti - Usucapione in genere - Accertamento relativo al possesso, alla rilevanza delle prove ed alla determinazione del decorso del tempo utile - Compito del giudice del merito - Incensurabilità in Cassazione.** (C.c., artt. 1140, 1158)

Cass. Sez. II Civ. - 30-8-2000, n. 11452 - Riggio, pres.; Mazziotti Di Celso, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Mengarelli ed altri (avv. Alfieri ed altro) c. Renzoni ed altri. (Conferma App. Ancona 24 maggio 1999)

*L'accertamento relativo al possesso ad usucapionem, alla rilevanza delle prove ed alla determinazione del decorso del tempo utile al verificarsi dell'usucapione è devoluto al giudice del merito ed è incensurabile in sede di legittimità, se sorretto da motivazione congrua ed immune da vizi logici e giuridici (1).*

(1) In senso conforme cfr., da ultimo, Cass. 7 luglio 2000, n. 9106, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 1518.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Bellezze naturali - Zone di interesse ambientale - Reati ambientali - Natura - Reati istantanei con effetti permanenti - Conseguenze.** (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1-sexies)

Cass. Sez. V Pen. - 16-3-2000, n. 3348 - Consoli, pres.; Cognetti, est.; Ciani, P.M. (conf.) - Gneccchi Ruscone, ric. (*Conferma App. Firenze 26 marzo 1999*).

*Il reato di cui all'art. 1-sexies della l. 8 agosto 1985, n. 431 è «eventualmente permanente», essendo invece di norma istantaneo con effetti permanenti: infatti, si compie normalmente con la modificazione senza la prescritta autorizzazione dell'assetto del territorio tutelato; tuttavia la modificazione, che di norma appunto si compie con un unico atto, può realizzarsi anche mediante una condotta che si protrae nel tempo (come nel caso di una costruzione edilizia) e allora il reato diviene permanente e si consuma con l'esaurimento della condotta incriminata ovvero con la cessazione di questa per altro motivo (1).*

(1) Sulle controversie insorte intorno all'interpretazione dell'art. 1-sexies della l. 8 agosto 1985 n. 431 e sui rapporti con l'art. 734 c.p. si veda BATTISTINI, *L'art. 1 sexies della legge Galasso (e gli «interventi minori» in zone vincolate): portata precettiva, condotta costitutiva e ambito applicativo, con riferimento ai rapporti con l'art. 20 della legge 47/85 e l'art. 734 c.p.*, in questa Riv., 1996, 390.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Reati - In genere - Coloranti non autorizzati - Rientrano nella nozione di additivi chimici - Applicabilità dell'art. 5, lett. g) legge n. 283 del 1962.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, lett. g); l. 19 febbraio 1992, n. 142, art. 57)

Cass. Sez. III Pen. - 4-2-2000, n. 1331 - Acquarone, pres.; Mannino, est.; Izzo, P.M. (parz.diff.) - Meroni, ric. (*Conferma App. Milano 27 novembre 1998*)

*L'uso di coloranti non autorizzati nella confezione di sostanze alimentari è punito ai sensi dell'art. 5, lett. g) della l. 30 aprile 1962, n. 283 atteso che, a seguito delle modifiche intervenute con la l. 19 febbraio 1992, n. 142, art. 57, è venuta meno la categoria dei coloranti, naturali o artificiali, che vanno pertanto compresi nella nozione di additivi chimici (1).*

(1) Sulla nozione di additivo cfr. Cass. Sez. VI, 28 aprile 1973, n. 3302, Mascambruno, in *Mass. dec. pen.*, 1973, 123.916.

\*

**Acque - Nozione di scarico - Ambito di operatività della normativa sulla tutela delle acque - Scarico diretto e indiretto - Conseguenze.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Cass. Sez. III Pen. - 4-5-2000, n. 1383 - Acquarone, pres.; Teresi, est.; Ciampoli, P.M. (conf.) - P.M. in proc. Sainato, ric. (*Annulla senza rinvio, Trib. Pisa, 5 novembre 1999*)

*La nozione di scarico, introdotta dal d.lgs. n. 152/1999 costituisce il parametro di riferimento per stabilire, per le acque di scarico e per i rifiuti liquidi, l'ambito di operatività delle normative in tema di tutela delle acque e dei rifiuti, sicché solo lo scarico di acque reflue liquide, semiliquide e*

*comunque convogliabili, diretto in corpi idrici ricettori, specificamente indicati, rientra in tale normativa; per contro, i rifiuti allo stato liquido, costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfa 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 e il loro smaltimento deve essere autorizzato (1).*

(1) Nello stesso senso cfr. Cass. Sez. III Pen. 3 agosto 1999, n. 2358 (c.c.7, Belcari, in *Mass. dec. pen.*, 1999, rv. 214.268.

\*

**Acque - Inquinamento - Scarichi - Violazione ex art. 54, comma 3, d.lgs. n. 152/99 - Principio di specialità ex art. 9, legge n. 689/81 - Operatività - Sussistenza - Configurabilità del reato di inosservanza di provvedimento dell'autorità - Esclusione.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 54; c.p., art. 650)

Cass. Sez. III Pen. - 11-10-2000, n. 10609 - Papadia, pres.; Mannino, est.; Siniscalchi, P.G. (diff.) - Prezioso, ric.

*Secondo il principio di specialità stabilito dall'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689, l'effettuazione di scarichi idrici in violazione delle prescrizioni del provvedimento di autorizzazione provvisoria, in quanto sanzionata in via amministrativa dall'art. 54, comma 3, del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 (e, in precedenza dall'art. 22 della l. 10 maggio 1976, n. 319), non può essere sanzionata penalmente ai sensi dell'art. 650 c.p. (1).*

(1) Per ulteriori riferimenti si riportano i richiami giurisprudenziali citati in motivazione: Cass. Sez. I Pen., 20 maggio 1994, Avagnano, in *Riv. pen.*, 1995, 401 e Cass. Sez. I Pen., 13 maggio 1993, D'Alessandro, *ivi*, 1994, 553.

\*

**Professioni - Geometri - Persona non iscritta all'albo - Compimento di attività meramente istruttoria in pratiche di condono edilizio - Configurabilità del reato - Esclusione.** (C.p., art. 348)

Cass. Sez. VI Pen. - 7-12-2000, n. 12890 - Fortunato, pres.; Oliva, est.; Cedrangolo, P.M. (diff.) - Fiorentini, ric.

*Non dà luogo alla configurabilità del reato di cui all'art. 348 c.p. (abusivo esercizio di una professione), il fatto di un geometra, il quale, pur non essendo iscritto al relativo albo professionale, abbia svolto, su incarico di un comune, attività di mera istruttoria delle pratiche di condono edilizio quale, nella specie, è stata ritenuta quella consistente nell'effettuare l'esame della documentazione allegata a corredo delle singole domande, la verifica della rispondenza anche tecnica delle richieste ai presupposti di legge, il controllo della conformità ai conteggi eseguiti dai richiedenti, la verifica della sanabilità dell'opera con riguardo all'eventuale sussistenza di vincoli di ogni natura, la predisposizione dell'atto di concessione in sanatoria ed il calcolo dei reali oneri (1).*

(1) Sul tema si veda Cass. Sez. VI Pen., 1° giugno 1999, Martini, in *Riv. Pen.*, 1999, 760.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

### Ambiente - Inquinamento - Rifiuti speciali - Smaltimento - Incaricato attività di smaltimento - Controversie tra incaricato e P.A. - Competenza dell'A.G.O. - Ragioni.

Cons. Stato, Sez. V - 9-9-2000, n. 5369 - Iannotta, pres.; Baccarini, est. - Soc. M. (avv. Fanzini) c. Comune Forlì (avv. Balli e Lorenzoni) e Azienda munic. igiene urbana Forlì (avv. Morelli e Sanino).

*Le controversie relative al rapporto che intercorre tra l'Amministrazione e l'impresa incaricata dello smaltimento di rifiuti speciali rientrano nella competenza dell'A.G.O., in quanto la relativa attività non costituisce un pubblico servizio, essendo tenuti allo smaltimento, a proprie spese, i produttori dei medesimi rifiuti, direttamente o attraverso imprese o enti autorizzati dalla Regione o mediante conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico (1).*

(1) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. dell'Emilia-Romagna, Sez. II, 21 febbraio 1995, n. 73 (non risulta edita).

Per riferimenti, v.: Cass. Sez. Un., 24 febbraio 1999, n. 100, *Cons. Stato*, 1999, II, 1146.

\*

### Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Contributo per miglioramento produzioni tipiche - Cessione della azienda beneficiaria - Revoca del contributo - Condizioni. (Reg. C.E.E. 19 giugno 1984, n. 1932, art. 1, n. 13; reg. C.E.E. 15 febbraio 1977, n. 355, art. 19 par. 2)

T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* - 14-4-2000, n. 3107 - Leva, pres.; Restaino, est. - C. soc. coop. (avv. Guarino) c. Ministero politiche comunitarie (Avv. gen. Stato).

*È illegittimo il provvedimento del Ministero delle politiche comunitarie che disponga la revoca del contributo per il miglioramento delle produzioni tipiche con contestuale previsione del recupero delle somme erogate, senza alcuna determinazione da parte dei competenti organi della C.E.E. (Commissione, previa consultazione dell'apposito Comitato del Fondo) cui, ai sensi dell'art. 19, paragrafo 2 del regolamento C.E.E. n. 355 del 15 febbraio 1977, modificato dall'art. 1 n. 13 del regolamento C.E.E. n. 1932 del 19 giugno 1984, sono attribuiti poteri sostanzialmente decisori per la soppressione (o riduzione) del medesimo contributo (1).*

(1) Le norme comunitarie sopra indicate stabiliscono che la Commissione C.E.E., previa consultazione dell'apposito Comitato del Fondo, sugli aspetti finanziari, può decidere di sospendere, ridurre o sopprimere il contributo per il miglioramento di produzioni tipiche, se il beneficiario vende le attrezzature e le installazioni che hanno beneficiato del contributo stesso entro un termine di sei anni o dieci a decorrere, rispettivamente, dal loro acquisto o dalla fine dei lavori, senza autorizzazione preventiva della Commissione.

In proposito, il T.A.R. ha osservato che la suddetta normativa non ricollega al verificarsi di un fatto (o condotta del beneficiario) un automatico effetto decadenziale del diritto di usufruire del menzionato contributo, per cui il potere dell'Amministrazione interna non può incidere sul contributo già concesso ed erogato, al solo verificarsi di una circostanza di carattere obiettivo; è, invece, necessario, conformemente alla normativa comunitaria, che i provvedimenti in parola siano assunti a seguito di un articolato procedimento che si caratterizza come una procedura di secondo grado da svolgersi in seno agli stessi organi comunitari sulle cui determinazioni era stata adottata la decisione di approvazione dell'intero programma da finanziare.

\*

### Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Mezzi di tutela - Misure ripristinatorie e risarcitorie - Concorrenza. (L. 29 giugno 1939, n. 1497)

### Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Mezzi di tutela - Sanzione pecuniaria - Applicazione - Sussistenza del danno ambientale - Esclusione. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 15)

### Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Abusi edilizi - Condono - Sanzione paesistica - È dovuta - Ragioni. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 15)

### Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Illeciti amministrativi - Carattere permanente - Prescrizione quinquennale

### Decorrenza - Dalla cessazione della permanenza. (L. 24 novembre 1989, n. 689, art. 28)

Cons. Stato, Sez. VI - 2-6-2000, n. 3184 - Giovannini, pres.; De Nicolis, est. - Comune di Firenze (avv. Falcon e Visciola) c. Confedilizia (avv. Scripelliti, Traina e Morbidelli) c. Ministero lavori pubblici (Avv. gen. Stato).

*In tema di tutela del paesaggio, le misure essenzialmente ripristinatorie e riparatorie, quali il risarcimento del danno ex art. 18, l. 29 giugno 1939, n. 1497, e le misure essenzialmente sanzionatorie, che hanno in via principale funzione deterrente, quali le sanzioni ex art. 15 stessa legge, attesa la loro diversa funzione e finalità, possono concorrere tra loro (1).*

*In tema di tutela del paesaggio, la sanzione di cui all'art. 15, l. 29 giugno 1939, n. 1497, mira a colpire coloro che non ottemperano agli obblighi e agli ordini contenuti nella legge stessa e va applicata anche in presenza del solo comportamento colposo o doloso di chi ha commesso l'abuso, prescindendo dal danno ambientale (2).*

*La condonabilità di abusi edilizi in zona vincolata non esclude che sia dovuta la sanzione pecuniaria paesistica di cui all'art. 15, l. 29 giugno 1939, n. 1497, in quanto gli illeciti previsti non sono presi in considerazione dalla normativa sul condono per disporre la sanatoria, ma solo per configurarli quali eventuali cause ostative al condono stesso (3).*

*Per gli illeciti amministrativi in materia paesistica, urbanistica ed edilizia, atteso il loro carattere di illecito permanente, la prescrizione quinquennale di cui all'art. 28, l. 24 novembre 1981, n. 689, inizia a decorrere solo dalla cessazione della permanenza e cioè dal conseguimento delle prescritte autorizzazioni (4).*

(1-4) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. del Lazio (Sez. II *bis*) 21 giugno 1999, n. 1531 (inedita).

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. giust. amm. Reg. sic., 30 novembre 1993, n. 452, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1537.

Sulla seconda massima, in senso conforme, v.: Cass. Sez. Un., 10 agosto 1996, n. 7403, *ivi*, 1997, II, 32; Cons. Stato, Sez. II, 4 giugno 1997, n. 2470/1996, inedita.

Sulla terza massima, in senso conforme: Cons. Stato, Sez. II, 7 marzo 1990, n. 189, *ivi*, 1993, I, 454.

Sulla quarta massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. V, 8 giugno 1994, n. 614, *ivi*, 1994, I, 788.

\*

### Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Decorrenza - Dalla pubblicazione dell'elenco dei beni vincolati all'albo comunale. (L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 2, ult. co.)

### Ambiente - Bellezze paesaggistiche - Imposizione vincolo - Comprende tutela zone archeologiche. (L. 29 giugno 1939, n. 1497)

Cons. giust. amm. Reg. sic. - 2-5-2000, n. 201 - Riccio, pres.; Tommasini, est. - Assessorato regionale beni culturali (avv. Stato) c. Comune di Buscemi (avv. Fazzino e Amenta).

*L'imposizione del vincolo paesaggistico si perfeziona, ai sensi dell'art. 2, ult. co., l. 29 giugno 1939, n. 1497, nel momento in cui l'elenco delle località vincolate predisposto dall'apposita Commissione provinciale viene pubblicato nell'albo comunale e da tale momento decorre l'obbligo di non distruggere o modificare gli immobili costituenti bellezze naturali (1).*

*I vincoli paesaggistici posti in relazione alle previsioni contenute nello strumento urbanistico, ai sensi della l. 29 giugno 1939, n. 1497, comprendono anche quelli aventi ad oggetto la tutela di zone di interesse archeologico (2).*

(1-2) Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del T.A.R. Sicilia, Sez. III *bis*, sede staccata Catania, 13 febbraio 1998, n. 243 (inedita). Le massime vanno condivise.

Sulla prima massima, in senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 1990, n. 139, in *Cons. Stato*, 1990, I, 97.

Sulla seconda massima, per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 12 novembre 1990, n. 951, *ivi*, 1990, I, 1445.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica del reg. (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana. *Reg. Consiglio 29 gennaio 2001, n. 216/2001.* (G.U.C.E. 2 febbraio 2001, n. L 31)

Regime di aiuti cui l'Italia intende dare esecuzione a norma dell'art. 14 della legge della Regione Sardegna del 4 febbraio 1998 «Norme per l'accelerazione della spesa delle risorse del FEAOG-Orientamento e interventi urgenti per l'agricoltura». *Dec. Commissione 20 settembre 2000, n. 2001/95/EC.* (G.U.C.E. 6 febbraio 2001, n. L 35)

Modifica per la seconda volta della dec. 93/455/CEE che approva alcuni piani di allarme per la lotta contro l'fta epizootica. *Dec. Commissione 18 gennaio 2001, n. 2001/96/EC.* (G.U.C.E. 6 febbraio 2001, n. L 35)

Modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1673/2000 del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa destinati alla produzione di fibre. *Reg. Commissione 5 febbraio 2001, n. 245/2001.* (G.U.C.E. 6 febbraio 2001, n. L 35)

Modifica della dir. 70/220/CEE del Consiglio, relativa alle misure da adottare contro l'inquinamento atmosferico da emissioni dei veicoli a motore. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 22 gennaio 2001, n. 2001/1/CE.* (G.U.C.E. 6 febbraio 2001, n. L 35)

Modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1255/1999 per quanto riguarda i metodi per le analisi e la valutazione qualitativa del latte e dei prodotti lattiero-caseari e modifica dei regolamenti (CE) n. 2771/1999 e (CE) n. 2799/1999. *Reg. Commissione 9 gennaio 2001, n. 213/2001.* (G.U.C.E. 7 febbraio 2001, n. L 37)

Regime di aiuti istituito dall'Italia (Sardegna) per la promozione e la valorizzazione dell'agricoltura biologica. *Dec. Commissione 25 ottobre 2000, n. 2001/105/EC.* (G.U.C.E. 9 febbraio 2001, n. L 39)

Fissazione della perdita di reddito e del premio erogabile per pecora e per capra negli Stati membri e del versamento dell'aiuto specifico a favore dell'allevamento ovino e caprino in talune zone svantaggiate della Comunità. *Reg. Commissione 12 febbraio 2001, n. 288/2001.* (G.U.C.E. 13 febbraio 2001, n. L 42)

Modifica dell'elenco di rifiuti istituito dalla dec. 2000/532/CE. *Dec. Commissione 16 gennaio 2001, n. 2001/118/EC.* (G.U.C.E. 16 febbraio 2001, n. L 47)

Modifica della dec. 2000/532/CE che sostituisce la dec. 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1, lett. a), della dir. 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e della dec. 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'art. 1, par. 4, della dir. 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi. *Dec. Commissione 22 gennaio 2001, n. 2001/119/EC.* (G.U.C.E. 16 febbraio 2001, n. L 47)

Autorizzazione alla conclusione di contratti di ammasso privato di olio d'oliva e apertura di una gara di durata limitata per i relativi aiuti. *Reg. Commissione 16 febbraio 2001, n. 327/2001.* (G.U.C.E. 17 febbraio 2001, n. L 48)

Fissazione, per l'esercizio contabile 2001, della retribuzione

forfettaria per scheda aziendale prevista nell'ambito della rete d'informazione contabile agricola. *Reg. Commissione 23 febbraio 2001, n. 368/2001.* (G.U.C.E. 24 febbraio 2001, n. L 55)

Modifica della dir. 95/2/CE relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 12 febbraio 2001, n. 2001/5/CE.* (G.U.C.E. 24 febbraio 2001, n. L 55)

Approvazione del piano d'azione tecnico 2001 per il miglioramento delle statistiche agricole. *Dec. Commissione 12 febbraio 2001, n. 2001/147/EC.* (G.U.C.E. 24 febbraio 2001, n. L 55)

Modifica della dec. 98/488/CE che stabilisce i criteri ecologici per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica agli ammendamenti. *Dec. Commissione 12 febbraio 2001, n. 2001/157/EC.* (G.U.C.E. 27 febbraio 2001, n. L 57)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Delega ai direttori degli uffici periferici dell'Ispettorato centrale repressione frodi all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 10 agosto 2000, n. 260. *D.M. (politiche agricole e forestali) 15 gennaio 2001.* (G.U. 1° febbraio 2001, n. 26)

Registrazioni e convenzioni con gli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari ai fini dei controlli veterinari negli scambi intracomunitari di animali e prodotti di origine animale. *D.M. (sanità) 20 novembre 2000.* (G.U. 2 febbraio 2001, n. 27)

Regolamento recante modalità per la identificazione e la registrazione dei bovini. *D.P.R. 19 ottobre 2000, n. 437.* (G.U. 6 febbraio 2001, n. 30)

Modifiche al decreto 29 settembre 2000, recante misure sanitarie di protezione contro le encefalopatie spongiformi trasmissibili. *D.M. (sanità) 15 gennaio 2001.* (G.U. 7 febbraio 2001, n. 31)

Approvazione dello statuto del consorzio per la tutela della denominazione di origine controllata dei vini «Collio». *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 gennaio 2001.* (G.U. 7 febbraio 2001, n. 31)

Approvazione dello statuto del consorzio tutela vini «Lugana» D.O.C. *D.M. (politiche agricole e forestali) 25 gennaio 2001.* (G.U. 7 febbraio 2001, n. 31)

Modificazioni al d.m. 7 gennaio 2000 sul Sistema nazionale di sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina. *D.M. (sanità) 19 gennaio 2001.* (G.U. 8 febbraio 2001, n. 32)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta «Speck dell'Alto Adige». *D.M. (politiche agricole e forestali) 29 gennaio 2001.* (G.U. 8 febbraio 2001, n. 32)

Proroga dei termini dei requisiti del responsabile tecnico delle imprese iscritte e che intendono iscriversi all'Albo ai sensi dell'art. 30, commi 16 e 16 bis, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22. *Del. (ambiente) 12 gennaio 2001.* (G.U. 8 febbraio 2001, n. 32)

Recepimento della dir. 98/53/CE della Commissione che fissa i metodi per il prelievo di campioni e metodi d'analisi per il controllo ufficiale dei tenori massimi di taluni contaminanti nei prodotti alimentari. *D.M. (sanità) 23 dicembre 2000.* (G.U. 9 febbraio 2001, n. 33)

Rettifica al d.m. 10 aprile 2000 di recepimento della dir. 98/98/CE della Commissione del 15 dicembre 1998 e delle rettifiche alle direttive 98/73/CE e 98/98/CE della Commissione recanti rispettivamente ventiquattresimo e venticinquesimo adeguamento al progresso tecnico della dir. 67/548/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose. *D.M. (sanità) 30 ottobre 2000.* (G.U. 9 febbraio 2001, n. 33, suppl. ord. n. 23)

Aggiornamento del decreto del Ministro della sanità 19 maggio 2000 e recepimento delle direttive n. 2000/42/CE e n. 2000/48/CE concernenti i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari tollerate nei cereali, nei prodotti di origine animale e nei prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli; revoca e modifica di alcuni impieghi relativi ai prodotti fitosanitari. *D.M. (sanità) 3 gennaio 2001.* (G.U. 10 febbraio 2001, n. 34, suppl. ord. n. 24)

Ulteriori interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina. *D.L. 14 febbraio 2001, n. 8.* (G.U. 14 febbraio 2001, n. 37)

Riconoscimento delle organizzazioni nazionali dei frantoiani oleari. *D.M. (politiche agricole e forestali) 1° dicembre 2000.* (G.U. 16 febbraio 2001, n. 39)

Recepimento della dir. 1999/86/CE del Consiglio dell'11 novembre 1999 che adegua al progresso tecnico la dir. 76/763/CEE relativa ai sedili per accompagnatori dei trattori agricoli o forestali a ruote. *D.M. (trasporti e navigazione) 5 febbraio 2001.* (G.U. 19 febbraio 2001, n. 41)

Recepimento della dir. 2000/2/CE della Commissione del 14 gennaio 2000, che adegua al progresso tecnico la dir. 75/322/CEE del Consiglio, relativa alla soppressione dei disturbi radioelettrici provocati dai motori ad accensione comandata dei trattori agricoli o forestali a ruote, e la dir. 74/150/CEE del Consiglio relativa all'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote. *D.M. (trasporti e navigazione) 5 febbraio 2001.* (G.U. 20 febbraio 2001, n. 42)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Salame di Varzi», registrata con reg. (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 febbraio 2001.* (G.U. 20 febbraio 2001, n. 42)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della denominazione di origine protetta «Prosciutto Toscano», registrata con reg. (CE) n. 1263/96 della Commissione del 1° luglio 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 febbraio 2001.* (G.U. 20 febbraio 2001, n. 42)

Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla modifica del disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta «Riso nano vialone veronese», registrata con reg. (CE) n. 1263/96 della Commissione del 1° luglio 1996. *D.M. (politiche agricole e forestali) 9 febbraio 2001.* (G.U. 20 febbraio 2001, n. 42)

Recepimento della dir. 2001/1/CE della Commissione del 14 gennaio 2000 che adegua al progresso tecnico la dir. 89/173/CEE del Consiglio concernente taluni elementi e caratteristiche dei trattori agricoli o forestali a ruote. *D.M. (trasporti e navigazione) 5 febbraio 2001.* (G.U. 21 febbraio 2001, n. 43)

Approvazione dello statuto dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). *D.M. (politiche agricole e forestali) 28 settembre 2000.* (G.U. 24 febbraio 2001, n. 46)

Individuazione, per aree omogenee, di eventi, colture e garanzie ammissibili all'assicurazione agevolata nell'anno 2001. *D.M. (politiche agricole e forestali) 31 ottobre 2000.* (G.U. 28 febbraio 2001, n. 49, suppl. ord. n. 38)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

### LAZIO

Modifiche alla l.r. 22 giugno 1999, n. 9 (Legge sulla montagna) come modificata dalla l.r. 3 gennaio 2000, n. 1 (Adeguamento della legge regionale n. 9/1999, concernente: «legge sulla montagna» alle modifiche apportate alla l. 8 giugno 1990, n. 142, e disposizioni transitorie). *L.R. 13 aprile 2000, n. 21.* (B.U. 20 aprile 2000, n. 11, 7° suppl. ord.)

Interventi urgenti a favore delle aziende agricole danneggiate dalle avversità atmosferiche del 28 dicembre 1999. *L.R. 13 aprile 2000, n. 22.* (B.U. 10 maggio 2000, n. 13)

### MOLISE

Interventi a favore della cooperazione agricola ed agroalimentare nella Regione Molise. *L.R. 22 maggio 2000, n. 37.* (B.U. 1° giugno 2000, n. 11)

### PIEMONTE

R.R. recante: «Nuovi criteri di tutela sanitaria ed ambientale per il rilascio dell'autorizzazione regionale all'installazione e modifica degli impianti di teleradiocomunicazioni di cui alla l.r. 23 gennaio 1989, n. 6». *D.P.G.R. 14 aprile 2000, n. 1/R.* (B.U. 19 aprile 2000, n. 16)

### TOSCANA

Interpretazione autentica dell'art. 14, comma 4 della legge regionale n. 49/1995; del comma 2 dell'art. 20 della legge regionale n. 24/1994; del comma 2 dell'art. 20 della legge regionale n. 65/1997 - Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 aprile 1995, n. 49: «Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali di interesse locale»; 16 marzo 1994, n. 24: «Istituzione degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, S. Rossore, Massaciuccoli - Soppressione dei relativi consorzi»; 11 agosto 1997, n. 65: «Istituzione dell'ente per la gestione del parco regionale delle Alpi Apuane. Soppressione del relativo consorzio». *L.R. 28 marzo 2000, n. 43.* (B.U. 7 aprile 2000, n. 16)

Applicazione della sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni di cui all'art. 2 della l. 30 aprile 1962, n. 283 «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande». *L.R. 28 marzo 2000, n. 44.* (B.U. 7 aprile 2000, n. 16)

Legge regionale n. 28/2000 «Calendario venatorio 2000/2001». Modifiche ed integrazioni. *L.R. 29 marzo 2000, n. 47.* (B.U. 7 aprile 2000, n. 16)

Disciplina regionale in materia di organismi geneticamente modificati (O.G.M.). *L.R. 6 aprile 2000, n. 53.* (B.U. 17 aprile 2000, n. 17)



## LIBRI

**Lineamenti di diritto previdenziale**, di RICCARDO GIANI e SILVANO IMBRIACI - Master Ed., Roma, 2000, pp. 390, L. 50.000.

Il contenuto del volume in epigrafe è chiaramente delimitato dal titolo dal quale si evince che siamo di fronte non ad una trattazione della materia a livello istituzionale o manualistico, in cui si possa rinvenire una più o meno diffusa e completa illustrazione dei vari istituti giuridici contemplati dal vigente ordinamento della previdenza sociale e delle relative problematiche, bensì ad un'opera nella quale - com'è detto in premessa - gli Autori (entrambi avvocati dell'INPS) hanno «tentato di individuare e sviluppare (...) le più rilevanti tematiche generali del diritto previdenziale, offrendo ai lettori per ciascuna di esse la sintesi ragionata dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, nonché l'indicazione della prassi amministrativa», limitatamente alle forme operanti nei confronti del lavoro subordinato e gestite dall'Istituto nel quale essi operano.

Una trattazione, dunque, prevalentemente tematica ma non per questo priva di interesse, come risulterà più evidente dalle seguenti indicazioni, sia pure sommarie, relative al quadro generale dell'opera ed ai vari argomenti in essa affrontati.

Nel primo capitolo sono illustrati i fondamenti costituzionali ed i principi ispiratori del diritto della previdenza sociale, con particolare riferimento all'art. 38 Cost. - nel quale si rinviene la specifica disciplina della materia e la fondamentale distinzione tra assistenza e previdenza sociali - ed all'interpretazione (a dire il vero, non sempre lineare e coerente) che ne ha dato la giurisprudenza costituzionale. Ci sembra giustamente posto in rilievo come il legislatore costituente - a fronte delle varie esperienze realizzate a livello internazionale in materia di protezione e sicurezza sociale - abbia voluto rafforzare e migliorare la tradizione nazionale qualificando in termini di diritto soggettivo la fruizione delle varie prestazioni sia di tipo assistenziale (eliminando ogni carattere di discrezionalità nell'intervento degli organi preposti alla loro erogazione) sia di tipo previdenziale, per le quali - pur confermando di fatto il modello mutualistico-assicurativo esistente - delineava uno scenario aperto ad ampie possibilità di sviluppo verso un più generale sistema di sicurezza sociale, lasciandone, però, con sano pragmatismo, l'individuazione dei limiti e le scelte delle modalità attuative (che tornano utili nei momenti di scarsa disponibilità di mezzi finanziari) al legislatore ordinario.

Nel secondo capitolo sono illustrate le fonti del diritto previdenziale. Meritano di essere segnalati: il valore di fonte attribuito, a fianco delle norme costituzionali, alle sentenze manipolative di tipo additivo del Giudice delle leggi in quanto creatrici di nuove norme giuridiche; il rilievo assunto dal diritto comunitario (sia pure graduato nella sua triplice estrinsecazione in regolamenti, direttive e raccomandazioni e pareri) anche nel campo previdenziale; le critiche mosse all'eccessiva proliferazione, complessità e, spesso, intrinseca contraddittorietà della produzione legislativa statale e la conseguente rilevanza chiarificatrice della giurisprudenza (specie costituzionale) nonché l'eccessivo ricorso (non sempre giustificato) alle norme di interpretazione autentica la cui efficacia retroagisce al momento di emanazione della norma interpretata.

Il ruolo e l'organizzazione dell'INPS (ed un cenno agli enti privatizzati) costituiscono oggetto di trattazione del terzo capitolo. Col quarto - dedicato all'attività ispettiva dell'Istituto (carattere, finalità, modalità di effettuazione e soprattutto efficacia probatoria dei relativi verbali di accertamento) - e col successivo - dedicato alla disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi (secondo le norme delle leggi: n. 241 del 1990 e successivo regolamento n. 352 del 1992, a cui l'INPS ha dato attuazione con la disciplina approvata nel 1994; n. 675 del 1996 e n. 135 del 1999) con ampia evidenziazione degli apporti chiarificatori che la giurisprudenza della Magistratura amministrativa ha, nel tempo, recato

in materia - si entra nel vivo degli argomenti che attengono alla fase attuativa ed agli aspetti sostanziali dell'ordinamento previdenziale considerato.

Il sesto capitolo riguarda le prestazioni erogate dall'INPS: dopo brevi cenni propedeutici sulla nozione di rapporto giuridico previdenziale (con recepimento dell'opinione espressa al riguardo dal Cinelli), sul ruolo della domanda nel procedimento di erogazione delle prestazioni previdenziali e sul principio di automaticità delle prestazioni medesime, sono illustrate, in sintesi essenziale: le prestazioni pensionistiche (di vecchiaia, anzianità, invalidità-inabilità, ai superstiti); le prestazioni economiche di malattia; le modalità di intervento del fondo di garanzia nella tutela del lavoratore dallo stato di insolvenza del datore di lavoro, per poi soffermarsi su due argomenti collegati, di carattere particolare, concernenti: la corresponsione degli interessi ed il diritto alla rivalutazione monetaria per ritardata erogazione delle prestazioni; la disciplina del diritto al trattamento minimo con particolare riferimento agli interventi della Corte costituzionale ed ai problemi applicativi posti dalle sentenze della Corte n. 240 del 1994 (in materia di integrazione) e n. 495 del 1993 (in materia di pensioni di reversibilità).

Il settimo capitolo tratta l'argomento dell'indebito previdenziale evidenziandone: l'evoluzione diacronica della relativa disciplina generale (dall'art. 80 del r.d. n. 1422 del 1924, all'art. 52 della l. n. 88 del 1989, all'art. 13 della l. n. 412 del 1991 ed, infine, all'art. 1, commi 260-265, della l. n. 662 del 1996) che ne caratterizza la specialità rispetto all'omologo istituto privatistico di cui all'art. 2033 c.c.; la particolarità della disciplina della ripetizione dell'indebito in materia di integrazione al trattamento minimo di cui all'art. 6, comma undicesimo *quinquies*, d.l. n. 463 del 1983 conv. in l. n. 638 del 1983 (su cui si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza interpretativa di rigetto n. 166 del 1996), e riferendo ampiamente sulla travagliata e contrastante giurisprudenza di legittimità determinatasi in materia e sui reiterati interventi delle Sezioni unite della S.C. in tema di interpretazione della normativa anteriore all'emanazione delle disposizioni legislative del 1996.

I successivi due capitoli, ottavo e nono, trattano, rispettivamente, i vari aspetti della contribuzione previdenziale e quelli connessi dell'imponibile contributivo (e relativa evoluzione normativa). Nell'ambito del primo meritano di essere segnalati i paragrafi dedicati alla problematica scaturente dal condono previdenziale e dalla disciplina relativa all'inquadramento dei datori di lavoro nonché quello illustrativo delle varie forme di contribuzione diverse da quella effettiva (figurativa, volontaria e da riscatto) e delle procedure di ricongiunzione e totalizzazione contributive, su cui si è anche pronunciata la Corte costituzionale.

Il decimo capitolo è dedicato all'illustrazione degli aspetti processuali delle controversie previdenziali; l'undicesimo affronta gli argomenti della prescrizione e della decadenza delle prestazioni previdenziali e quelli della prescrizione in materia contributiva; il dodicesimo, infine, tratta del sistema sanzionatorio previdenziale (sanzioni civili, amministrative e penali e relativa evoluzione normativa).

Va segnalato che al termine di ogni capitolo vi è l'indicazione della dottrina e della giurisprudenza a cui si è fatto riferimento nel testo e che in appendice al volume sono riportate le più recenti norme e circolari amministrative relative ai temi trattati.

Da quanto sin qui detto risulta evidente il grande interesse che l'opera riveste - sia pure nei limiti della materia trattata - per gli operatori del settore, soprattutto per l'ampiezza dei riferimenti giurisprudenziali in ordine agli argomenti più controversi e per la possibilità di ricavarne utilissime indicazioni al fine di individuare le soluzioni più giuste.

Carlo Gatta