

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **4**

**APRILE 2003 - ANNO XII**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

ISSN 1593-7208

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

FERDINANDO ALBISINNI: Attività agrituristica e provenienza aziendale dei prodotti ..... 197

ANTONINO CORSARO: Canone di affitto di fondi rustici e poteri del giudice, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002 ..... 204

#### STUDI E DOCUMENTI

MATTEO M. BENOZZO: I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002) ..... 208

#### NOTE A SENTENZA

STEFANO MASINI: La nuova definizione di imprenditore agricolo tra ricostruzione tipologica della realtà e interpretazione del giudice ..... 215

ROBERTO TRIOLA: Maso chiuso ed usucapione ..... 219

GIANFRANCO Busetto: Natura giuridica della procedura di cui alla legge n. 607 del 1966 e applicazione analogica dell'art. 31 legge 203/82 al riscatto forzoso *ex art.* 8, c. 10, della legge 590/1965 ..... 223

ANTONIO FONTANA: Lavoro organizzativo e lavoro esecutivo nell'infortunio del coltivatore diretto ..... 225

GIUSEPPE MARIA MILITERNI: L'ordinanza del Commissario agli usi civici ed il ricorso per cassazione ..... 231

GIUSEPPE DI PAOLO: La presunzione di trasferimento delle accessioni in materia di imposta di registro ..... 234

ELISA TOMASELLA: I possibili mutamenti di destinazione delle terre civiche: la Cassazione include ... le discariche ..... 236

ALBERTO ABRAMI: Nozione di bosco e rilevanza giuridica della macchia mediterranea ..... 242

FRANCESCA PALMIERI: Taglio di rami in vicinanza di linea elettrica ed incendio colposo ..... 245

CECILIA GRECA: Deroa al prelievo venatorio da parte delle Regioni alla legge n. 157/1992: illegittimità costituzionale ..... 247

PATRIZIA MAZZA: Sequestro preventivo e confisca in tema di maltrattamento di animali ..... 251

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Prodotti sementieri - Controllo - Personale autorizzato - Requisiti - Mancata previsione del diploma di agrotecnico - Illegittimità. *T.A.R. Lazio, Sez. I 2 agosto 2002, n. 6909(M)* ..... 255

#### AGRITURISMO

Agriturismo - Attività agrituristiche - Somministrazione di pasti - Prodotti aziendali - Utilizzazione prevalente di prodotti non aziendali - Illecito. *Cass. Sez. I Civ. 13 settembre 2002, n. 13495*, commentata da F. ALBISINNI ..... 217

#### ANIMALI

Animali - Maltrattamenti - Restituzione dell'animale all'imputato di maltrattamenti - Impossibilità - Confisca dell'animale - Legittimità. *Trib. Terni ord. 29 giugno 2002, n. 322*, con nota di P. MAZZA ..... 249

#### ATTO AMMINISTRATIVO

Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Amministrazioni che hanno formato i documenti - Posizione di controinteressate - Esclusione. *T.A.R. Lazio, Sez. II bis 1° luglio 2002, n. 6067(M)* ..... 255

Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Legittimazione - Soggetti cui gli atti si riferiscono - Interesse -

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

	pag.		pag.
Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 1° luglio 2002, n. 6067(M)</i> .....	255	FALLIMENTO	
Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Interesse - Carattere autonomo e distinto dalla situazione legittimante all'impugnazione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 1° luglio 2002, n. 6067(M)</i> .....	255	Fallimento - Amministrazione controllata - Imprese soggette - Imprese agricole - Individuazione - Criteri - Fattispecie in tema di attività ortoflorovivaista. <i>Cass. Sez. I Civ. 5 dicembre 2002, n. 17251</i> , con nota di S. MASINI .....	213
Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Informazioni relative all'ambiente - Disponibilità per i richiedenti - Limiti - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 1° luglio 2002, n. 6067(M)</i> .....	255	GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA	
Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Procedimento per taglio di bosco - Cittadino residente nelle vicinanze del bosco - Interesse - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II bis 1° luglio 2002, n. 6067(M)</i> .....	255	Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Atti impugnabili - Regolamento - Impugnabilità diretta - Condizioni - Fattispecie (requisiti per l'autorizzazione al controllo di prodotti sementieri). <i>T.A.R. Lazio, Sez. I 2 agosto 2002, n. 6909(M)</i> .....	255
BELLEZZE NATURALI		IMPOSTE E TASSE	
Bellezze naturali - Territorio coperto da bosco - Nozione - Macchia mediterranea - Inclusione nella disciplina di protezione di cui al d.l. n. 312 del 1985 - Applicabilità alla sola macchia alta. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 febbraio 2002, n. 6011</i> , con nota di A. ABRAMI .....	241	Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione - Presunzione di trasferimento di accessioni e pertinenze - Vendita di terreno - Presunzione di trasferimento del fabbricato in precedenza costruito sul suolo dall'acquirente - Superamento - Condizioni. <i>Cass. Sez. V Civ. 12 marzo 2002, n. 3559</i> , con nota di G. DI PAOLO .....	233
CACCIA E PESCA		Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Base imponibile - Determinazione dei redditi e delle perdite - Oneri deducibili - Contributi agricoli unificati - Deducibilità - Esclusione in forza dell'art. 1 del d.l. n. 90, convertito in legge n. 165 del 1990. <i>Cass. Sez. V Civ. 17 dicembre 2001, n. 15931</i> , con nota redazionale .....	235
Caccia e pesca - Caccia - Direttiva C.E.E. n. 409 del 1979 - Effetti - Calendario venatorio - Prevalenza sulla normativa interna - Conseguenza. <i>Cons. Stato, Sez. VI 2 febbraio 2001, n. 430</i> , con nota di C. GRECA .....	247	LAVORO	
Caccia e pesca - Caccia - Divieto in prossimità di valichi interessati a rotte migratorie - Competenza della Provincia. <i>Cons. Stato, Sez. VI 2 febbraio 2001, n. 430</i> , con nota di C. GRECA .....	247	Lavoro - Lavoro subordinato - Lavoro agricolo - Scambi di manodopera - Integrazione salariale a favore degli operai agricoli - Requisito della prestazione lavorativa per oltre 180 giornate lavorative in un anno - Computo di tali giornate - Assenze per malattia o infortunio - Inclusione. <i>Cass. Sez. Lav. 18 novembre 2002, n. 16235(M)</i> .....	253
CONTRATTI AGRARI		MASO CHIUSO	
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Omissione - Conseguenze - Improprietà della domanda - Parte determinante tale effetto - Eccezione - Legittimazione - Esclusione - Fondamento - Art. 157, terzo comma, c.p.c. - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Civ. 1° luglio 2002, n. 9546</i> , con nota redazionale .....	227	Maso chiuso - Usucapione parziale - Esclusione. <i>Cass. Sez. II Civ. 19 agosto 2002, n. 12234</i> , con nota di R. TRIOLA .....	219
Contratti agrari - Terreni oggetto di concessione edilizia - Rilascio - Indennizzo e indennità - Indennità previste dall'art. 17, secondo comma, legge n. 865 del 1971 - Cumulabilità con la somma risultante dalla stima dell'Ispettorato e con l'indennizzo previsto dall'art. 43 legge n. 203 del 1982 - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 giugno 2002, n. 8214</i> , con nota redazionale .....	228	PRELAZIONE E RISCATTO	
Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Rilascio - Determinazione delle modalità, con differimento nel tempo - Potere del giudice - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la locazione di immobili urbani - Asserito contrasto con gli artt. 2, 3, 4 e 44 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza. <i>Cass. Sez. III Civ. 28 novembre 2002, n. 16872(M)</i> .....	253	Prelazione e riscatto - Condizioni - Contiguità materiale fisica dei fondi - Necessità - Contiguità cosiddetta funzionale dei fondi - Sufficienza - Esclusione. <i>Cass. Sez. III Civ. 6 agosto 2002, n. 11779</i> , con nota redazionale .....	219
		PREVIDENZA SOCIALE	
		Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Proprietari, mezzadri, affittuari esercitanti opera manua-	

le abituali nelle rispettive aziende - Estensione - Limiti - Infortunio subito nel corso di attività di organizzazione e direzione dell'attività economica aziendale - Tutela assicurativa - Esclusione - Attività di carattere meramente esecutivo - Tutela assicurativa - Applicabilità - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 5 luglio 2002, n. 9757</i> , con nota di A. FONTANA .....	pag. 224	Irrelevanza. <i>Cass. Sez. IV Pen. 2 giugno 2000, n. 6571</i> , con nota di F. PALMIERI .....	pag. 244
<b>PROCEDIMENTI SPECIALI</b>		<b>USI CIVICI</b>	
Procedimenti speciali - Riscatto forzoso della quota di fondo rustico spettante a componente, non più coltivatore, della famiglia coltivatrice - Natura giurisdizionale del procedimento in fase «pretoria» (ora, innanzi al giudice monocratico) - Conseguenze in materia di spese processuali. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 luglio 2002, n. 10417</i> , con nota di G. Busetto .....	220	Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Giudizio di reintegrazione alla civica amministrazione di terreno - Provvedimento sindacale inibente l'esercizio di attività su detto terreno - Istanza di annullamento o revoca - Ordinanza di rigetto del Commissario - Carattere decisorio - Insussistenza - Conseguenze - Esclusione dell'ammissibilità del ricorso per cassazione - Convertibilità in regolamento preventivo - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 5 giugno 2002, n. 8145</i> , con nota di G.M. MILITERNI ....	230
Procedimenti speciali - Riscatto forzoso della quota di fondo rustico spettante a componente, non più coltivatore, della famiglia coltivatrice da parte del comproprietario - Condizioni - Consolidamento di impresa coltivatrice di dimensioni economicamente efficienti - Necessità - Criteri di valutazione. <i>Cass. Sez. III Civ. 18 luglio 2002, n. 10417</i> , con nota di G. Busetto .....	220	Usi civici - Mutamento di destinazione - Autorizzazione regionale - Beneficio per la generalità degli abitanti - Interesse collettivo non esclusivamente di natura agricola. <i>Cass. Sez. II Civ. 30 gennaio 2001, n. 1307</i> , con nota di E. TOMASELLA .....	236
<b>PROPRIETÀ</b>		Usi civici - Commissari regionali - Commissario regionale e giudice ordinario - Controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico ovvero la qualità demaniale del suolo - Giurisdizione del Commissario regionale - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 19 novembre 2002, n. 16268 (M)</i> .	253
Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Accesso al fondo - Da parte del vicino - Obbligazione reale - Configurabilità - Servitù - Configurabilità - Esclusione - Conseguenze. <i>Cass. Sez. II Civ. 22 novembre 2002, n. 16482 (M)</i> .....	253	<b>MASSIMARIO</b>	
<b>SERVITÙ</b>		- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	253
Servitù di elettrodotto - Incendio colposo per arco voltaico - Responsabilità del gestore della linea elettrica - Sussistenza - Obbligo contrattuale del proprietario del fondo servente di tagliare i rami degli alberi -		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	254
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	255
		- <i>nazionale</i> .....	255
		- <i>regionale</i> .....	255
		<b>LIBRI</b>	
		F. DE SIMONE: Profili sistematici della prelazione agraria ( <i>L. Napolitano</i> ) .....	256

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2000</b>			<i>GIUGNO</i>		
	<i>GIUGNO</i>		5	Cass. Sez. Un. Civ. n. 8145 .....	230
2	Cass. Sez. IV Pen. n. 6571 .....	244	6	Cass. Sez. III Civ. n. 8214 .....	228
			29	Trib. Terni - Ord. n. 322 .....	249
<b>2001</b>			<i>LUGLIO</i>		
	<i>GENNAIO</i>		1	Cass. Sez. III Civ. n. 9546 .....	227
30	Cass. Sez. II Civ. n. 1307 .....	236	1	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>bis</i> n. 6067 (M) .....	254
			5	Cass. Sez. Lav. n. 9757 .....	224
	<i>FEBBRAIO</i>		18	Cass. Sez. III Civ. n. 10417 .....	220
2	Cons. Stato, Sez. VI n. 430 .....	247	<i>AGOSTO</i>		
			2	T.A.R. Lazio, Sez. I n. 6909 (M) .....	254
	<i>DICEMBRE</i>		6	Cass. Sez. III Civ. n. 11779 .....	219
17	Cass. Sez. V Civ. n. 15931 .....	235	19	Cass. Sez. II Civ. n. 12234 .....	219
<b>2002</b>			<i>SETTEMBRE</i>		
	<i>FEBBRAIO</i>		13	Cass. Sez. I Civ. n. 13495 .....	217
14	Cass. Sez. III Pen. n. 6011 .....	241	<i>NOVEMBRE</i>		
			18	Cass. Sez. Lav. n. 16235 (M) .....	253
	<i>MARZO</i>		19	Cass. Sez. Un. Civ. n. 16268 (M) .....	253
12	Cass. Sez. V Civ. n. 3559 .....	233	22	Cass. Sez. II Civ. n. 16482 (M) .....	253
			28	Cass. Sez. III Civ. n. 16872 (M) .....	253
			<i>DICEMBRE</i>		
			5	Cass. Sez. I Civ. n. 17251 .....	213

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

# Attività agrituristica e provenienza aziendale dei prodotti

di FERDINANDO ALBISINNI

**1. La ristorazione agrituristica fra regole e conflitti. - 2. Il disegno delle competenze regolatrici. - 3. La proposta di legge per una nuova legge quadro. - 4. Una sentenza per il localismo delle regole. - 5. La provenienza aziendale dei prodotti fra legge quadro e legislazioni regionali. - 6. Somministrazione dei pasti ed attività connesse. - 7. Il lavoro dell'agriturismo.**

1. - La Corte regolatrice, dopo una serie di decisioni in cui si è occupata di agriturismo con riferimento ai rapporti tra concedente e affittuario nei contratti agrari (1), alla determinazione delle indennità di esproprio od occupazione (2), ai rapporti con la P.A. sotto il profilo delle autorizzazioni e del regime amministrativo o fiscale delle attività (3), con la sentenza n. 13495 del 13 settembre 2002 (v. il testo *infra* in questa Rivista) ha affrontato per la prima volta in modo diretto ed esplicito uno snodo centrale per l'articolazione dell'attività agrituristica: quello della provenienza dei prodotti utilizzati per la preparazione dei pasti somministrati agli ospiti dell'azienda.

Giova in proposito ricordare che – secondo analisi da tempo acquisite (4) – nel settore agrituristico i maggiori ricavi provengono dall'attività di ristorazione, piuttosto che da quella di offerta di alloggio o di altri servizi, ricreativi, sportivi o culturali. Da ciò anche frequenti occasioni di conflitto con le imprese turistiche *tout court* e con i titolari di esercizi commerciali di somministrazione di pasti e bevande, i quali soprattutto nei piccoli centri lamentano di frequente la concorrenza (da essi giudicata sleale) subita per iniziativa degli operatori agrituristici, accusati di non essere (o di non essere più) genuini agricoltori che svolgono attività integrative, ma persone che dietro il velo dell'attività agrituristica, e beneficiando dei regimi di maggior favore (fiscale, previdenziale, amministrativo, ed urbanistico) accordati a questo settore rispetto a quello commerciale, in realtà svolgerebbero attività disgiunte dal ciclo produttivo agricolo, approvvigionandosi presso i grossisti con modalità assai simili a quelle degli esercizi commerciali.

Dal canto loro, le autorità di vigilanza, soprattutto in sede di controlli tributari o previdenziali, hanno dovuto

spesso affrontare il tema della provenienza dei prodotti utilizzati per la dazione dei pasti, peraltro senza disporre di regole applicative chiare ed uniformi (5), a fronte dell'ampia formula adottata dalla legge quadro («somministrare per la consumazione sul posto pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri, ivi compresi quelli a carattere alcolico e superalcolico» – secondo quanto recita l'art. 2 della legge quadro n. 730 del 1985).

Ne è derivato un diffuso insorgere di contenziosi, che hanno finito per investire la stessa qualificazione e configurazione dell'attività, ponendo delicati problemi di sovrapposizione fra disciplina nazionale (tributaria e previdenziale, prima ancora che civilistica), e discipline e prassi amministrative seguite in sede regionale o comunque locale.

Le organizzazioni professionali hanno più volte in questi anni formulato proposte di riforma della normativa vigente (6), ma anch'esse senza pervenire a posizioni definitive e generalmente condivise, siccome strette in un'irrisolta contraddizione fra le richieste degli associati, che in molti casi lamentano una materiale impossibilità di fornire idonea ristorazione con il vincolo dell'utilizzazione prevalente di prodotti aziendali (tanto più in ragione della stagionalità delle produzioni), e generali finalità di politica associativa, in adesione alle quali le organizzazioni professionali sono evidentemente preoccupate di garantire la natura genuinamente agricola dell'offerta agrituristica.

La sentenza ha dunque investito temi delicati e rilevanti sotto più profili, sia economici che di complessiva politica del settore; sicché occorre indagare se ed in quale misura essa consenta in ipotesi di individuare linee guida di generale applicazione, al di là delle peculiarità del caso deciso.

(1) V. nell'ultimo decennio Cass. 9 luglio 1992, n. 8385, in questa Riv., 1993, 221; Cass. 27 aprile 1994, n. 3975, *ivi*, 1995, 95; Cass. 3 marzo 1999, n. 1793, *ivi*, 1999, 344; e per ulteriori richiami le mie note in questa Riv., 1993, 223, 1995, 95, 1999, 345; sugli orientamenti della giurisprudenza, anteriore e successiva alla legge quadro 5 dicembre 1985, n. 730, v. *Giudici e Agriturismo*, a cura di F. ALBISINNI, Napoli, 1993; sulle posizioni di dottrina e giurisprudenza, v. l'ampia rassegna di E. ROMAGNOLI, *Nuova Rassegna di giurisprudenza sul codice civile*, sub art. 2135 c.c., Milano, 1994 e successivi aggiornamenti.

(2) Cass. Sez. I, 25 febbraio 1987, n. 1988; Cass. Sez. I, 9 luglio 1999, n. 7200; v. anche, quanto alla prelazione, Cass. Sez. III, 27 novembre 1991, n. 12684.

(3) Cfr. Cass. Sez. III Pen. 6 novembre 1989, n. 15168, Caggese, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 44, con nota di L. PAOLONI; T.a.r. Emilia-Romagna 16 febbraio 1995, n. 66, in *T.A.R.*, 1995, I, 1734; T.a.r. Toscana 27 maggio 1997, n. 152, in *Toscana giur.*, 1998, 205; quanto al riconoscimento di un'associazione agrituristica come associazione di protezione ambientale ai sensi della l. 8 luglio 1986, n. 349, v. T.a.r. Lazio, Sez. II, 21 maggio 1998, n. 970, in questa Riv.,

1998, 498, con nota di S. MASINI; di recente, per una singolare fattispecie, v. Cass. 26 luglio 2001, n. 10187, in questa Riv., 2002, 164, con la quale, in ragione dell'assenza nella legge n.730/85 e nella legge regionale (nella specie della regione Marche) di specifica disciplina per la vendita diretta dei prodotti nelle aziende agrituristiche, si è dichiarata legittima la sanzione pecuniaria irrogata dal presidente di una giunta regionale ad un imprenditore agricolo il quale, munito di regolare autorizzazione per l'esercizio di attività agrituristica, aveva venduto del pane, prodotto in azienda con farina ottenuta da grano di provenienza aziendale, a soggetti diversi dagli ospiti dell'azienda.

(4) V. i dati riferiti nei quaderni di ricerca curati dall'Anagritur, Consorzio nazionale fra le organizzazioni agrituristiche.

(5) Un tentativo di razionalizzazione si rinviene nella circolare del Ministero delle finanze n. 3 del 17 gennaio 2001, che detta istruzioni sui criteri da osservare in sede di verifica fiscale.

(6) Sulle proposte di riforma di Agriturist, Terra Nostra, e Turismo Verde, e sui lavori della Commissione ministeriale per la redazione di una bozza di Testo Unico sia consentito rinviare al mio *Un Testo Unico per l'agriturismo e il turismo rurale*, in *Dir. dell'agric.*, 2001, 123.

2. - Nel medesimo tempo, la pronuncia si segnala perché, pur adottata sulla base della legislazione precedente alla riforma costituzionale dell'ottobre 2001, pone all'interprete interrogativi cruciali sulla relazione fra fonti statali e regionali, ancor più in evidenza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

Come è noto, secondo alcuni commentatori, la mancata esplicita enunciazione della materia agricoltura nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. avrebbe assegnato alla competenza legislativa esclusiva delle regioni, ai sensi del comma 4 di tale disposizione, anche oggetti di regolazione compresi in aree di disciplina privatistica e di conformità, tradizionalmente riservati alla legge nazionale; secondo altre letture, la tutela della concorrenza, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, ex art.117, comma 2, sembrerebbe necessariamente comprendere i profili di conformazione delle diverse imprese (atteso che dall'individuazione dei confini fra l'una e l'altra categoria di imprese seguono conseguenze evidenti in ordine all'applicazione del principio di leale concorrenza), sicché la competenza legislativa regionale resterebbe determinata negli spazi del governo locale dell'economia, nei limiti assegnati dalla normazione europea (7).

La sentenza in commento, decisa con riferimento al quadro normativo vigente prima della recente riforma costituzionale, e come tale estranea alle argomentazioni surrichiamate, sembra tuttavia anticipare possibili ipotesi ricostruttive, che valorizzano la competenza legislativa regionale, anche a scapito di una disciplina uniforme.

Nel decidere questioni collegate a profili oggettivi e soggettivi dell'attività in esame, su cui incidono normative sia nazionali che regionali, la Corte di legittimità privilegia infatti senza esitazioni la specifica disciplina regionale, quasi assumendola come in sé sola compiuta.

Ne risulta un'opera di identificazione e qualificazione del fenomeno, attraverso la quale i contenuti attribuiti all'attività agrituristica come attività agricola per connessione acquistano significati peculiari, e gli stessi mobili confini dell'attività agricola sembrano ricevere nuova dislocazione (8).

La pronuncia appare dunque ancor più significativa, proprio perché adottata in riferimento ad un periodo nel

quale la costituzione attribuiva alle regioni una competenza legislativa solo concorrente e di dettaglio; competenza che - secondo un risalente insegnamento della Corte costituzionale (9) - non poteva ritenersi estesa a comprendere i profili di qualificazione dell'impresa e dell'attività.

L'impianto sistematico tradizionale non è esplicitamente menzionato né censurato nella decisione della Corte di legittimità. Eppure sembra non contestabile che la prevalenza (motivata in ragione di una dichiarata specialità) riconosciuta alla legislazione di una regione a statuto ordinario anche in ipotesi di non conformità alle prescrizioni della legge nazionale, con specifico riferimento ai presupposti ed ai contenuti dell'attività agrituristica, finisca con l'assegnare alle regioni competenza a definire i confini dell'attività connessa, e dunque della stessa attività agricola, ancora in epoca di vigenza del testo originario dell'art. 117 Cost.

3. - La decisione ha avuto vasta eco nelle organizzazioni professionali agricole ed agrituristiche e nello stesso Parlamento, ove è in corso l'esame di un testo unificato per la riforma della legge n. 730 del 1985 (10); testo vivacemente criticato da alcune regioni, in ragione della competenza esclusiva rivendicata ai sensi dell'art. 117 Cost. testo vigente (11).

Si deve peraltro osservare che la proposta di legge in discussione alla Camera non affronta alcuno dei temi posti da questa sentenza. Più in generale, se la giustificazione di un'iniziativa legislativa nazionale volesse essere individuata in un'esigenza di disciplina uniforme delle attività di impresa (12), tale giustificazione sarebbe difficilmente rinvenibile nel testo attuale di questa proposta, che sembra esprimere un assemblaggio di disposizioni di varia origine (13), spesso aventi contenuti applicativi, prevalentemente intese a soddisfare richieste di esenzione da vincoli avvertiti come restrittivi, più che a comporre un disegno di nuova disciplina coerente con le recenti riforme dell'art. 2135 c.c. (14) e con le plurime missioni assegnate all'agricoltura nel diritto comunitario (15). Questa proposta, fra l'altro, neppure opera un coordinamento compiuto con le novità introdotte dal decreto legislativo n. 228 del 2001 (16) e non tiene conto della nuova delega per l'orientamento, da ultimo attribuita al governo (17).

(7) In argomento, per un'originale lettura con specifico riferimento ai profili di regolazione e governo dell'agricoltura, e per ampi riferimenti v. A. GERMANO, *La "materia" agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003; nonché ID. (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'Incontro di studio IDAIC di Firenze del 13 aprile 2002, Milano, 2003; L. PETRELLI, *Stato e Regioni nel governo dell'agricoltura*, Camerino, 2002; S. MASINI, *Agricoltura e Regioni*, Roma, 2002; per alcune prime valutazioni generali sulla riforma costituzionale v. CNEL (a cura di), *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, Roma, gennaio 2002, con interventi di L. TORCHIA, M. LUCIANI, F. CARINCI, G. ROSSI, M. CARABBA, E. BUGLIONE.

(8) Sui profili di qualificazione dell'attività agrituristica v. L. FRANCIANO, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988; L. FRANCIANO-L. PAOLONI, *L'impresa agrituristica*, Napoli, 1989; e, anche per ulteriori rinvii, il mio *Agriturismo e turismo rurale: pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, in *Riv.dir.agr.*, 1998, I, 266.

(9) V., ad esempio in tema di qualificazione del rapporto di lavoro del personale addetto ad attività forestale, Corte cost. 16 febbraio 1982, n. 41, in *Nuovo dir.agr.*, 1982, 558.

(10) Testo unificato (atti C-817, C-1085, C-1198, C-2596, C-2635) esaminato dalla Commissione Agricoltura della Camera nella seduta del 22 gennaio 2003.

(11) V. le posizioni critiche dell'Assessore all'agricoltura della Regione Toscana, riferite in *Agricole* del 7-13 febbraio 2003.

(12) In ipotesi assumendo che la competenza legislativa in materia di «tutela della concorrenza» attribuita allo Stato ex art.117 Cost., comma 2, testo vigente, sarebbe tale da riservare alla sola legislazione statale i compiti di qualificazione delle attività di impresa.

Occorre peraltro osservare che l'art.14 della proposta di legge in discussione alla Camera e sopraccitata, al comma 2 recita: «2. Le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge», ma in nessun luogo della proposta risulta indicato, neppure implicitamente, a quale titolo la legge nazionale si assuma competente a fissare principi fondamentali. D'altro canto sembra davvero difficile elevare al rango di principi fondamentali, uniformi per l'inte-

ro territorio della Repubblica, disposizioni (quali quelle contenute nella proposta di legge) che ad esempio regolano minutamente il numero di ospiti e gli ettari minimi richiesti per lo svolgimento di attività, o che prevedono un esame per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica e dispongono: «Per il conseguimento del certificato, le regioni organizzano, in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, brevi corsi facoltativi di preparazione» (così l'art. 7 della proposta).

(13) Taluni articoli della proposta di legge riprendono parzialmente alcune formulazioni elaborate nel corso dei lavori per la redazione della precedente bozza di Testo Unico (su cui v. *supra*, nota 6), ma in modo rapsodico e solo per frammenti; di talché le disposizioni acquistano significato ed effetti ben diversi da quelli originariamente assegnati, e ne risulta smarrito il quadro d'insieme che aveva ispirato la bozza di Testo Unico.

(14) In argomento si veda, per ampi rinvii, il numero speciale di questa Rivista, 2001, nn. 9-10.

(15) È sufficiente sul punto richiamare i regolamenti del 1999 (su cui v. *La riforma delle politiche agricole dell'Unione Europea*, a cura di F. Adornato, Milano, 2001), e da ultimo l'innovativa esplicita definizione di attività agricole contenuta nell'art. 2 della proposta di regolamento CE del 21 gennaio 2003 «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno ai produttori di talune colture».

(16) Per indicazioni e richiami sulle novità introdotte dall'art. 3, intitolato «Attività agrituristiche», del d.lgs. n. 228/2001 sia consentito rinviare al mio commento a tale articolo in *Commentario a I tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, diretto da L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2001, 740.

(17) Si veda la legge 7 marzo 2003, n. 38, «Disposizioni in materia di agricoltura», il cui art.1 è intitolato «Delega al Governo per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste»; in questo testo è fra l'altro prevista la delega al governo per il riassetto, anche in un codice agricolo, delle disposizioni vigenti. Un prossimo fascicolo di questa Rivista ospiterà alcuni primi commenti a questa legge.

Nell'oggi dunque manca (e non è prevedibile in un prossimo futuro) un'esplicita soluzione legislativa (18) ai quesiti sollevati dalla sentenza in commento, che anche sotto questo profilo investe ambiti problematici rilevanti, applicativi oltre che sistematici.

4. - La Corte di cassazione in questa decisione non si è occupata esclusivamente di provenienza aziendale dei prodotti, anche se questa appare come la questione di maggior rilievo, anche economico, per gli operatori del settore. Tra le altre questioni trattate, in particolare, risulta suscettibile di largo interesse la specificazione dei soggetti che possono essere legittimamente impiegati per lo svolgimento di attività agrituristiche.

In riferimento ad entrambe le questioni così individuate, occorre sottolineare che la sentenza dà applicazione alla legge sull'agriturismo della regione Veneto del 1991 (19) ed interpreta le formule in essa contenute, assumendole (implicitamente quanto ai profili oggettivi, ed esplicitamente quanto ai profili soggettivi) come prevalenti rispetto a quelle contenute nella legge quadro nazionale. Non si tratta, pertanto, di una pronuncia che si pone esplicitamente come arresto di immediata e generale applicazione nell'intero territorio nazionale, non essendo oggetto diretto di interpretazione quanto disposto dalla legge n. 730 del 1985.

E tuttavia gli argomenti accolti dalla Corte non sembrano confinabili, sul piano logico-sistematico, alla sola lettera delle disposizioni contenute nella legge della regione Veneto, ed in tal senso potrebbero essere intesi come enunciazione di principi suscettibili di più ampia applicazione, anche in riferimento a normative (regionali o nazionali) diverse da quelle esaminate in questo caso.

Giova pertanto richiamare gli elementi di identità e di diversità fra la disciplina nazionale e quelle regionali.

5. - Quanto alla provenienza dei prodotti utilizzabili per la dazione di pasti nell'ambito dell'attività agrituristiche, occorre prendere atto che il quadro delle regole vigenti non è uniforme.

Come già ricordato, la legge quadro n. 730 del 1985 dispone, all'art. 2: «Rientrano tra tali attività [quelle agrituristiche]: ... b) somministrare per la consumazione sul posto *pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri*, ivi compresi quelli a carattere alcolico e superalcolico. ... Sono considerati di propria produzione le bevande ed i cibi prodotti e lavorati nell'azienda agricola nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola anche attraverso lavorazioni esterne». La disposizione, ripresa da precedenti formulazioni di leggi provinciali di Bolzano e di Trento, si colloca esplicitamente all'interno dei canoni di connessione, pur proposti in chiave evolutiva (20) e rivisitati alla luce della disciplina fiscale (21); tanto che un autorevole studioso, ancor prima dell'emanazione della legge quadro, riteneva possibile pervenire a risultati analoghi in via soltanto interpretativa (22).

Le numerose leggi regionali (23) successive alla legge quadro del 1985 (24) hanno introdotto formulazioni che, al di là di una superficiale assonanza espressiva, adottano criteri di regolazione assai differenziati, tali da segnare un distacco manifesto (e talvolta un'evidente rottura) rispetto al canone di connessione, quale presente nella legge 730/85.

In proposito si può distinguere – con qualche sommarietà ed approssimazione – nell'ambito di questa legislazione regionale, tra una prima legislazione risalente alla seconda metà degli anni '80, ed una seconda legislazione che si dipana nel corso degli anni '90 e giunge fino ai primi anni di questo secolo.

Nella prima sono presenti sia ripetizioni quasi letterali delle formule della legge n. 730, sia formule che (probabilmente senza alcuna consapevolezza della rottura che si andava così ad operare, rispetto ai canoni tradizionali di unisoggettività e uniazionalità delle attività agricole per connessione) equiparano ai prodotti aziendali quelli «tipici» o «della zona», trascurando la radicale diversità di collocazione delle due categorie di prodotti nell'organizzazione aziendale e nella filiera produttiva.

Nella seconda legislazione il distacco dal modello codicistico della connessione si accentua e si generalizza, dando luogo a prescrizioni fortemente differenziate fra le diverse regioni, manifestamente ispirate da finalità di incentivazione e di sostegno, più che da preoccupazioni di coerente disciplina.

Così ad esempio, nella prima legislazione regionale, si rinvengono – quanto ai prodotti utilizzabili per la somministrazione dei pasti – disposizioni che riproducono quelle della legge quadro, quali «somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri» (25), e ben diverse disposizioni che consentono di «somministrare agli ospiti ... per la consumazione sul posto, pasti, alimenti e bevande ivi comprese quelle a carattere alcolico e superalcolico, nei limiti e con le modalità della normativa vigente in materia, costituiti prevalentemente da prodotti dell'azienda o comunque da prodotti tipici della zona ove essa è ubicata» (26), ovvero di «somministrare, per la consumazione sul posto, pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e/o della zona, in quantità comunque non inferiore al 50 per cento, ivi comprese quelle di carattere alcolico e superalcolico» (27).

Dalla seconda metà degli anni '90, alle formule soprari-chiamate si sostituiscono formule più complesse, che in taluni casi tendono a valorizzare il rapporto fra imprese agricole operanti nel territorio regionale, mantenendo nel contempo il requisito della prevalente provenienza aziendale della materia prima, ma in altri casi si limitano puramente e semplicemente a ridurre la percentuale di prodotti aziendali prevista dalla legge quadro, o addirittura consentono la somministrazione di pasti e bevande genericamente indicati come tipici della regione, senza richiedere alcuna percentuale di provenienza aziendale.

Si va così dalla previsione per la quale «sono considerati propri i cibi e le bevande prodotti e lavorati nell'azienda

che abbiano per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali allevati su di esso».

(22) V. le posizioni espresse da A. CARROZZA, *Agriturismo*, in *Dizionario di diritto agrario*, a cura di Carrozza, Milano, 1983, 136.

(23) A conferma dell'interesse che quest'area di innovativa iniziativa economica ha suscitato, e suscita, nei legislatori regionali, è sufficiente osservare che un'indagine sulla banca dati di legislazione regionale curata dall'ANCITEL indica, nel febbraio 2003, ben 512 leggi regionali, fra vigenti ed abrogate, in cui compare un riferimento testuale all'agriturismo.

(24) Per un esame della legislazione regionale che ha preceduto la legge quadro del 1985 sia consentito rinviare al mio *Regioni e agriturismo*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 169; sulla legislazione successiva v. L. PAOLONI, in L. FRANCIOSI-L. PAOLONI, *L'impresa agrituristiche*, Napoli, 1989, 57 ss.

(25) Così, fra le altre, la legge regione Puglia n. 34, del 22 maggio 1985, e la legge regione Piemonte n. 50, del 17 agosto 1989.

(26) Legge regione Toscana n. 36, del 3 giugno 1987.

(27) Così la legge regione Marche n. 25, del 6 giugno 1987; molto simili le disposizioni della legge regione Lazio n. 21, del 18 aprile 1988, e della legge regione Calabria n. 22, del 7 settembre 1988.

(18) Salvo le specifiche disposizioni introdotte dalla legge regione Lazio n. 36, del 10 novembre 1997, e dalla legge regione Molise n. 13, del 16 giugno 2001 (su cui v. *infra* nota 39), che hanno espressamente previsto che la prevalenza dei prodotti va misurata in termini di valore della materia prima impiegata e su base annua, così escludendo ogni riferimento al singolo pasto.

(19) Legge regione Veneto 18 luglio 1991, n. 15, «Norme per l'esercizio dell'attività agrituristiche», oggi sostituita dalla legge regione Veneto 18 aprile 1997, n. 9, «Nuova disciplina per l'esercizio dell'attività agrituristiche».

(20) Sulla definizione di impresa agricola e di attività connesse, quale introdotta dall'art. 2135 c.c. nel testo originale, aperta alla considerazione dell'agricoltura come «realtà in movimento», capace di notevoli adattamenti alle novità della produzione, v. per tutti E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. RESCIGNO, vol. XV, tomo II, Torino, 1<sup>a</sup> ed. 1986, e 2<sup>a</sup> ed. 2001.

(21) Cfr. l'art. 29, n. 2, lett. c) del Testo Unico delle Imposte sui redditi, d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917: «2. Sono considerate attività agricole: ... c) le attività dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici, ancorché non svolte sul terreno, che rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa e



agricola, quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola anche tramite lavorazioni esterne, nonché *quelli provenienti da cooperative e consorzi di aziende agricole operanti in ambito locale o regionale di cui l'azienda fa parte* (28), alla norma secondo cui è consentito «somministrare, per la consumazione sul posto, pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e/o tipici della zona in cui l'azienda ricade, [ma] *la prevalenza delle produzioni aziendali e/o tipiche della zona deve raggiungere complessivamente la misura del 70 per cento in valore delle bevande e dei cibi somministrati, per metà assicurata dai prodotti aziendali*» (29), a quella per cui «Nell'esercizio dell'agriturismo il 60 per cento del valore annuo della materia prima utilizzata, per la somministrazione dei pasti e bevande, deve provenire dall'azienda ed almeno il 25 per cento del valore annuo deve essere acquistato da altri produttori agricoli singoli o associati della Regione Molise» (30).

A queste disposizioni intese a rafforzare una logica sistemica nell'approvvigionamento delle aziende agricole che offrono servizi di ospitalità, si contrappongono leggi regionali di semplice riduzione al 35 per cento (ed al 25 per cento per le zone svantaggiate) delle percentuali di prodotti di provenienza aziendale (31), o che addirittura ritengono sufficiente la semplice somministrazione di *prodotti regionali*, così obiettivamente eliminando ogni motivo di distinzione fra ospitalità agrituristica ed esercizi commerciali di ristorazione. Esempio in tal senso la legge della provincia di Trento del 2001, che qualifica come attività agrituristica quella intesa a «*somministrare pasti e bevande tipici trentini*, ivi comprese le bevande a contenuto alcolico e superalcolico» (32).

Sussiste pertanto un'evidente frammentazione della disciplina tra le diverse regioni, in riferimento ad un elemento (la provenienza dei prodotti utilizzati per la somministrazione di pasti) decisivo ai fini della conformazione e qualificazione dell'attività in esame.

Prevedere che i pasti devono essere ottenuti prevalentemente da materie prime aziendali, colloca l'attività all'interno di quelle qualificabili come agricole per connessione, già alla stregua di criteri generali e risalenti, ed anche a prescindere in ipotesi dal disposto della legge quadro, mentre consentire che i pasti siano composti prevalentemente da pro-

dotti non aziendali, pur se tipici o della zona, o addirittura da prodotti regionali genericamente indicati, certamente si pone al di fuori dei parametri della connessione come tradizionalmente intesa (33), e determina una rilevante differenza anche sul piano della concorrenza fra le imprese.

È pur vero che la legge n. 730/85, all'art.4 esplicitamente chiama le regioni a compiti di integrazione della normativa statale, quanto a «criteri e limiti» per lo svolgimento dell'attività agrituristica (34), ma la stessa disposizione prescrive che ciò avvenga «nel rispetto di quanto disposto dalla presente legge»; sicché non sembra possa revocarsi in dubbio che – secondo il disegno della legge quadro e comunque nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative – siffatto esercizio di competenze regionali debba svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali della connessione, quali risultanti in generale dalla lettura sistematica dell'art. 2135 c.c. e precisati per le attività agrituristiche dall'art. 2 della legge n. 730/85 (35).

Ne deriva un quesito obbligato: un'attività di somministrazione di pasti, svolta mediante prodotti *prevalentemente non aziendali*, ove rientri nella definizione prevista dalla legge della regione in cui opera l'azienda, può essere qualificata come agrituristica, e quindi agricola per connessione, anche ai fini generali di qualificazione, e così ad esempio in riferimento alle norme in materia fallimentare, ovvero ai fini del trattamento tributario o previdenziale?

L'esperienza dell'ultimo decennio non soccorre a fornire una risposta esaustiva sul punto.

Per un verso, il governo non ha né rinviato per una nuova approvazione, né in ipotesi impugnato *ex art. 127 Cost.* vecchio testo, leggi regionali sull'agriturismo, che pure si ponevano in manifesto contrasto con l'impianto della legge quadro e con la stessa generale definizione di imprenditore agricolo.

Per altro verso, in sede di verifiche tributarie, previdenziali o assicurative, è stato più volte contestato alle imprese oggetto di controlli il superamento dei limiti della connessione sotto il profilo della provenienza delle materie prime, in forza di una rivendicata specialità della disciplina previdenziale e fiscale, che esplicitamente rinvia alla normativa nazionale contenuta nella legge n. 730/85, con conseguente ritenuta irrilevanza a tal fine delle normative regionali eventualmente difformi (36).

(28) Così la legge regione Piemonte n.38, del 23 marzo 1995, che in qualche modo rinvia a risalenti elaborazioni della giurisprudenza sulla possibilità di svolgimento, a mezzo di strutture associative o cooperative, di attività agricole per connessione (ed anche di «segmenti dell'attività agricola principale», secondo la formula proposta da A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 4<sup>a</sup> ed., 2001, 143, in riferimento alle novità introdotte dall'art.1, comma 2, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228); cfr. anche la legge regione Sardegna n. 18, del 23 giugno 1998.

(29) Legge regione Lazio n. 36, del 10 novembre 1997.

(30) Legge regione Molise n. 13, del 16 giugno 2001.

(31) Legge regione Marche n. 3, del 3 aprile 2002.

(32) Legge provincia di Trento n. 10, del 19 dicembre 2001.

(33) Cfr. le indicazioni fortemente critiche, in una prospettiva di politica del diritto orientata all'abbandono del canone di connessione, di L. FRANCIOSI, *Oltre la logica dell'art.2135 cod.civ. Le indicazioni della Comunità Europea per un agriturismo come agricoltura di servizi*, in *Giudici e Agriturismo*, cit., 89.

(34) L'art. 4, intitolato *Determinazione di criteri e limiti dell'attività agrituristica*, recita: «Le regioni, tenuto conto delle caratteristiche dell'intero territorio regionale o di parti di esso, dettano criteri, limiti ed obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica in funzione dell'azienda e del fondo interessati, nel rispetto di quanto disposto dalla presente legge».

Secondo il dibattito svoltosi all'epoca dell'approvazione della legge quadro, si tratterebbe di un caso di applicazione della disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost. vecchio testo, secondo il quale «Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione»; caso che trova un significativo precedente nella l. 3 dicembre 1971, n. 1102 (legge sulla montagna), che ha segnato una delle prime significative applicazioni della richiamata disposizione costituzionale, come osserva L. BARTOLE, *Le regioni. Le province. I Comuni*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1985, 193. Probabilmente, nell'un caso (sviluppo della montagna) e nell'altro (agriturismo) era presente la consapevolezza che il recupero delle aree interne e l'avvio di nuove iniziative economiche in ambiente

agricolo investono entrambi questioni di governo territoriale dell'uso delle risorse tipicamente regionali.

In realtà la disposizione potrebbe essere ricondotta anche al disposto del primo comma dell'art. 117 Cost. vecchio testo, trattandosi di legge, quella sull'agriturismo, relativa a materie, agricoltura e turismo, entrambe rientranti tra quelle assegnate alla concorrente competenza legislativa delle regioni.

(35) Giova in proposito ricordare, a conferma della rilevanza delle disposizioni introdotte dalle legge n. 730/85 ai più generali fini ricostruttivi della categoria delle attività connesse, quanto ebbe ad osservare C.A. GRAZIANI: «si deve ormai ritenere che il concetto di attività connessa vada interpretato anche alla luce dell'art. 2 di questa legge», in C.A. GRAZIANI-F. ALBINI-P. URBANI, *Commentario alla legge 5 dicembre 1985, n. 730 - Disciplina dell'agriturismo*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1986, 741, a p. 743.

(36) La questione è di notevole rilievo per gli operatori del settore, attesa la sussistenza di uno speciale regime di tassazione forfettaria per i redditi da attività agrituristiche; regime che prevede anche semplificazioni sul piano contabile, ai sensi dell'art. 5 della l. 30 dicembre 1991, n. 413, per i soggetti che esercitano attività di agriturismo di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730. Sicché ove un'attività, qualificata agrituristica dalla legge regionale, venga qualificata ai fini fiscali non agrituristica siccome non conforme ai requisiti previsti dalla legge quadro, e quindi non agricola per connessione, e dunque commerciale, ne segue l'obbligo per l'imprenditore di tenere una contabilità tutta diversa e di determinare analiticamente il proprio reddito. Da ciò frequenti casi di contenzioso, in cui la polizia tributaria ha contestato all'imprenditore agricolo, che svolge attività agrituristica di ricezione utilizzando prodotti non aziendali (pur se autorizzato dalla legislazione della regione di appartenenza), lo svolgimento di un'attività commerciale, con la conseguenza che i registri degli acquisti e dei costi, tenuti secondo le modalità dell'impresa agricola anziché secondo quelle dell'impresa commerciale, sono stati ritenuti non idonei a documentare i costi; ne è derivato che in sede di verifica tributaria sono state considerate come reddito, e come tali assunte integralmente a tassazione, tutte le entrate, senza ammettere in detrazione alcun costo, siccome non documentato in modo idoneo.

Gli stessi decreti legislativi di orientamento del 2001, pur operando in generale un ampliamento dei confini della concessione (e delle stesse attività agricole principali), specificamente quanto alle attività agrituristiche si sono limitati a richiamare la disciplina vigente, comprendendo fra le attività connesse quelle di «*ricezione ed ospitalità come definite dalla legge*» (37), senza precisare se il rinvio debba intendersi operato alla legge nazionale od alle leggi regionali in via alternativa tra loro, ovvero alla disciplina quale risultante dall'integrazione fra legge nazionale e leggi regionali; con conseguenti gravi difficoltà nell'individuazione della norma da ritenere prevalente, in caso di conflitto manifesto quale quello risultante dalle norme sulla provenienza dei prodotti.

Ed anche l'art. 3 del medesimo decreto legislativo n. 228/2001, rubricato «*Attività agrituristiche*», se ha ampliato il novero delle attività esplicitamente qualificate come agrituristiche ed ha legittimato forme di svolgimento dell'attività fuori dai confini del fondo, nulla ha innovato quanto alla provenienza aziendale dei prodotti (38).

6. - Nel quadro delle regole così delineate, la Corte di cassazione è stata chiamata a decidere sul caso di un'azienda che, siccome collocata in Veneto ed operante in zona di pianura, si trovava a dover rispettare un requisito di provenienza aziendale della materia prima addirittura più rigoroso di quello previsto dalla legge nazionale (vale a dire il 60 per cento in valore e non la semplice prevalenza prevista dalla legge n. 730/85) (39).

La Suprema Corte non ha ritenuto necessario affrontare il problema della compatibilità fra le disposizioni della legge regionale e quelle della legge nazionale aventi contenuto difforme, ed ha articolato la motivazione sul punto con esclusivo riferimento alla legge regionale, come tale implicitamente riconosciuta prevalente. Va detto che, nel caso concreto, ha probabilmente pesato la circostanza che la normativa regionale, cui è stata data applicazione, prevede una percentuale di provenienza aziendale del prodotto più elevata di quella fissata dalla legge nazionale. Resta da chiedersi quale sarebbe stata la conclusione in riferimento ad altre normative regionali, che nella maggioranza dei casi – come si è già ricordato – prevedono percentuali di prodotto aziendale più basse di quelle fissate dalla legge nazionale.

La sentenza affronta invece un problema diverso, neppure immaginato all'epoca di adozione della legge quadro, ed oggetto di disciplina soltanto in pochissime leggi regionali (40), vale a dire l'individuazione dell'oggetto di indagine cui riferire il canone di prevalenza dei prodotti aziendali.

La Corte, confermando la decisione del Comune e del Pretore sul punto, ha adottato un approccio restrittivo ed ha

concluso che la percentuale di cibo aziendale non va determinata su base annuale, ma va riferita al singolo pasto.

L'antefatto della vicenda appare chiaro: il Comune aveva inteso sanzionare un caso evidente di malagriturismo, ovvero di tentativo (addirittura maldestro) di camuffare come ospitalità agricola una dazione di pasti per nulla diversa da quella commerciale. L'istruttoria aveva rivelato che a tavola venivano serviti cibi non di provenienza aziendale, e che nella cucina e nella cella frigorifera erano stati rinvenuti «*solo* alimenti di provenienza esterna» (41). La violazione risultava ancor più grave ed intenzionale, per l'assenza della tabella con l'indicazione dei cibi aziendali somministrati agli ospiti. In questa situazione di fatto, l'esame dei libri IVA e di altri registri contabili (esame invocato senza successo dai ricorrenti) poteva comunque essere considerato irrilevante in sede contenziosa, atteso che gli inequivoci e concordanti elementi probatori acquisiti avrebbero consentito di mettere in discussione la stessa rispondenza al vero dei registri e comunque la loro attendibilità a fini istruttori.

I giudici di legittimità, tuttavia, anziché sottolineare l'irrelevanza delle deduzioni della parte in riferimento ai fatti di causa come complessivamente accertati, hanno respinto il ricorso alla stregua di un principio di diritto, che hanno dichiarato rinvenibile nella legge della regione Veneto: quello secondo cui la percentuale di provenienza aziendale dei cibi utilizzati dovrebbe essere rispettata in ogni singolo pasto.

La soluzione, pur ispirata ad apprezzabili finalità di garanzia, ed evidentemente intesa a sanzionare energicamente una fattispecie di complessivo *disregard* dell'intero quadro disciplinare, non appare convincente in riferimento alla lettera della legge, e risulta ancor meno sostenibile ove esaminata sotto il profilo sistematico.

Sotto il profilo letterale, occorre anzitutto osservare che manca un'espressa prescrizione in tal senso nell'unica disposizione [l'art. 2, lett. c), della legge regione Veneto n. 15/1991] richiamata dalla Corte a fondamento della decisione. Il principio enunciato nella sentenza risulta individuato attraverso un'operazione interpretativa, che muove dalla premessa che nella legge della regione Veneto «*la percentuale di cibi aziendali è riferita genericamente alla somministrazione di alimenti*» e conclude che tale percentuale «*deve pertanto essere rispettata in riferimento ad ogni pasto normale*» (42).

La motivazione si risolve quindi in questa sola considerazione: «*la percentuale di cibi aziendali è riferita genericamente alla somministrazione di alimenti*». Nessun altro argomento è invocato sul punto. Da questo solo rilievo la Corte ritiene di dover concludere che *tutti* i pasti e le bevande non ricavati da prodotti aziendali nella percentuale prevista dalla legge regio-

(37) Così recita – come noto – l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 2135 c.c., nel testo vigente quale introdotto dall'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001.

(38) Anche sotto il profilo terminologico, l'art. 3 del d.lgs. n. 228/2001 non soccorre a sciogliere i dubbi, lì ove fa esplicito richiamo alla legge quadro, disponendo: «*Rientrano fra le attività agrituristiche di cui alla legge 5 dicembre 1985, n. 730 ...*», lasciando irrisolto il quesito se gli elementi di qualificazione agricola delle singole attività vadano derivati dalla sola disciplina nazionale (e ciò spiegherebbe la scelta di introdurre attività specificamente nominate con l'art. 3 del d.lgs., mentre di ciò non vi sarebbe stato bisogno qualora si fosse ritenuta prevalente la competenza legislativa regionale), ovvero dalla complessiva disciplina, come risulta dalla integrazione fra legge nazionale n. 730/85 e leggi regionali ex art. 4 della medesima legge n. 730/85.

(39) L'art. 2 della legge regione Veneto n. 15, del 18 luglio 1991, «*Norme per l'esercizio dell'attività agriturbistica*», recita: «*Definizione di attività agriturbistica. (...) 2. Rientrano tra tali attività:* (...).

c) somministrare pasti e bevande ricavati da prodotti aziendali ottenuti attraverso lavorazioni interne o esterne all'azienda compresi gli alcoolici e superalcolici tipici dell'ambito regionale. Tali pasti devono essere costituiti esclusivamente da piatti tipici dell'ambiente rurale veneto.

La materia prima usata deve provenire dall'azienda – in termini di valore – per almeno il 60 per cento nelle zone di pianura e collina, e per almeno il 30 per cento nelle zone di montagna.

La rimanente quota deve provenire da produttori agricoli singoli o associati a cooperative agricole di trasformazione e vendita di prodotti. È consentito non più del 10 per cento in valore di prodotti diversi. La durata massima di gestione annua dei locali di somministrazione di pasti e bevande non può superare i 210 giorni con un massimo di 60 posti a sede;

d) somministrare bevande e spuntini ricavati prevalentemente da prodotti aziendali, senza i limiti previsti alla lettera c) ...».

(40) Secondo quanto è risultato da un'indagine sulla Banca dati Ancitel di legislazione regionale, hanno disposto sul punto soltanto due regioni, che hanno fatto riferimento al *valore annuo*: la regione Lazio, con la legge n. 36 del 10 novembre 1997, secondo cui: «... 4. Sono considerate di propria produzione le bevande ed i cibi prodotti e lavorati nell'azienda agricola, nonché quelli ricavati da materie prime dell'azienda stessa anche attraverso lavorazioni esterne. *L'entità delle produzioni aziendali in termini di valore deve essere riferita alle quantità annue*, applicando le rese medie della zona per tipo di coltura e/o allevamento all'ordinamento culturale e produttivo aziendale. 5. In caso di attività di somministrazione di pasti e bevande la prevalenza delle produzioni aziendali e/o tipiche della zona deve raggiungere complessivamente la misura del 70 per cento in valore delle bevande e dei cibi somministrati, per metà assicurata dai prodotti aziendali»; e la regione Molise, con legge n. 13 del 16 giugno 2001, secondo cui: «... 3. Nell'esercizio dell'agriturismo il 60 per cento del *valore annuo della materia prima utilizzata*, per la somministrazione dei pasti e bevande, deve provenire dall'azienda ed almeno il 25 per cento del valore annuo deve essere acquistato da altri produttori agricoli singoli o associati della regione Molise. 4. Le percentuali di cui al comma precedente, per le aziende ricadenti ad un'altitudine superiore ai 500 metri sul livello del mare, vanno modificate nella seguente misura: a) la percentuale del 60 per cento è ridotta al 40 per cento; b) la percentuale del 25 per cento è aumentata al 45 per cento».

(41) Si legge in motivazione di «*salsicce con il bollino del salumificio produttore, bottiglie di vino preconfezionato e vaschette contenenti sughi!*»

(42) Così la motivazione della sentenza.

nale (e dunque *ciascun* pasto o bevanda non ricavato da tali prodotti e con tale percentuale) dovrebbero essere considerati estranei alla previsione delle attività agrituristiche.

La silloge appare sommaria ed inadeguata alla funzione di nomofilachia, ancor più in ragione della rilevanza della questione e dell'assenza di precedenti decisioni in punto.

In mancanza di ulteriori elementi a conforto, l'argomento logico non sembra, invero, dotato di forza decisiva, atteso che la formula della legge Veneto ha riferimento a «*pasti*» al plurale (43); sicché con pari persuasività, e forse con maggiore aderenza al dato letterale, si potrebbe sostenere che l'elemento dell'utilizzazione dei prodotti aziendali dovrebbe essere riscontrato nel complesso dei *pasti* (al plurale), e non in *ciascun pasto* singolarmente inteso.

D'altro canto, occorre prendere atto che l'argomento accolto dalla Corte, nella sua sommarietà, pur assertivamente derivato dalla sola legge n. 15/1991 della regione Veneto, ben potrebbe essere applicato alla legge quadro n. 730/85, lì ove questa, con formula assai simile a quella della legge regionale in esame, prevede che «i pasti e le bevande siano costituiti prevalentemente da prodotti propri» (44); parimenti potrebbe essere applicato alla maggioranza delle leggi regionali, che adottano anch'esse formule analoghe (45) senza dettare disposizioni specifiche quanto all'oggetto di indagine cui riferire i prodotti aziendali (se il singolo pasto, ovvero il complesso dei pasti unitariamente considerati su base annua) (46).

Viene dunque in evidenza il quesito, posto in apertura di queste note, sulla possibilità (o necessità) di derivare da questa sentenza principi di generale applicazione, anche in riferimento a casi cui si applichino normative regionali formalmente diverse, ma contenenti disposizioni di analogo impianto.

Ed ancor maggiore rilievo, a fronte degli elementi obiettivamente incerti ricavabili dalla lettera della legge, assumono taluni argomenti di ordine sistematico, che ad una complessiva considerazione appaiono prevalenti, e che avrebbero potuto indurre la Corte a pervenire alla medesima decisione nel caso concreto (rigettando il ricorso, e confermando l'irrogazione delle sanzioni), ma sulla base di una diversa argomentazione, centrata non sulla composizione del singolo pasto, ma sulla presenza nel caso concreto di un insieme inequivoco di elementi probatori, idonei a dimostrare l'assenza, nell'organizzazione aziendale in esame, di qualsivoglia connessione tra attività produttiva aziendale e somministrazione dei pasti.

Come si è già ricordato, la formula della legge n. 730/85 sulla prevalenza dei prodotti aziendali nella ricezione agrituristica è stata ripresa dalla legislazione fiscale, lì ove questa considera agricole, ai fini della qualificazione del reddito, le operazioni di manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici «che abbiano per oggetto prodotti ottenuti per almeno la metà dal terreno e dagli animali allevati su di esso» (47).

Ma nella legislazione fiscale la base di riferimento è necessariamente l'anno, non la singola operazione di trasformazione e vendita del singolo prodotto trasformato, non apprezzabile economicamente e giuridicamente per sé sola. Tanto che anche in sede di istruzioni ministeriali il criterio adottato è stato quello che opera una comparazione fra il quantitativo totale di prodot-

to trasformato su base annua e la materia prima occorrente per ottenere quel quantitativo di prodotto finito (48).

Il significato storicamente attribuito dall'ordinamento alla formula legislativa in esame, non conforta dunque l'interpretazione accolta dalla Corte; e sotto tale profilo appare quasi sorprendente l'assenza nella motivazione di qualunque richiamo al quadro legislativo previgente, in cui collocare la disposizione regionale scrutinata.

Nell'oggi, poi, la scelta in favore di un'interpretazione sistematica contraria a quella adottata nella sentenza in commento appare ulteriormente suffragata dalle disposizioni introdotte dal decreto legislativo di orientamento in agricoltura n. 228/2001.

Se è vero infatti che – come già ricordato – il nuovo testo dell'art. 2135 c.c., nell'innovare la disciplina delle attività connesse, si è limitato a fare riferimento alla legge vigente quanto alle attività agrituristiche di ricezione e di ospitalità, senza fornire all'interprete criteri immediati per la soluzione del caso qui in esame, occorre tuttavia considerare che l'art. 4 del medesimo decreto legislativo n. 228/2001, in tema di vendita diretta dei prodotti agricoli (49), nell'innovare la precedente disciplina amministrativa nel senso di consentire anche la vendita di prodotti non aziendali (50), ha determinato il limite per l'applicazione del regime speciale di vendita diretta da parte degli agricoltori in riferimento all'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita di prodotti agricoli calcolato *su base annua* (51).

Se ne può concludere che se sotto il profilo della disciplina fiscale e sotto quello dell'autorizzazione amministrativa all'esercizio dell'attività di vendita, l'apporto dei prodotti aziendali ai fini del mantenimento della qualificazione agricola va qualificato su base *annuale*, non si comprende quale diverso principio – tanto più in assenza di una qualsivoglia disposizione legislativa espressa, che in ipotesi individui la necessità di un'indagine sulla materia prima utilizzata per *ciascun* pasto – possa giustificare sul piano sistematico un'interpretazione che alla somministrazione dei pasti applica criteri radicalmente diversi rispetto a quelli della vendita dei prodotti trasformati.

Ancor più dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 228/2001 l'interpretazione fatta propria dal Supremo Collegio non sembra dunque suscettibile di generalizzata applicazione per il futuro, sia in riferimento alla legge nazionale che in riferimento alle leggi regionali. Tanto meno sembra che essa in ipotesi fissi un principio fondamentale dell'ordinamento; sicché – anche a prescindere in via di ipotesi da ogni considerazione sul ruolo di primazia che questa sentenza implicitamente riconosce alla legislazione regionale in materia, ancor prima delle ultime riforme costituzionali – ben potranno le regioni intervenire, sul modello delle leggi del Lazio del 1997 e del Molise del 2001 già richiamate (52), a chiarire con formula esplicita che la percentuale di provenienza aziendale dei prodotti (quale essa sia) va determinata su base annua e non giornaliera o tantomeno con riferimento al singolo pasto.

Resta tuttavia irrisolta un'ulteriore questione (in qualche misura sottesa alla decisione della S.C.); vale a dire il caso in cui nel singolo pasto somministrato non soltanto non sia rispettata la percentuale di prodotto aziendale fissata per legge, ma addirittura non sia dato rinvenire alcun elemento di origine aziendale (53).

(43) L'art. 2 della legge regione Veneto n.15/1991 colloca tra le attività agrituristiche: «... c) somministrare pasti e bevande ricavati da prodotti aziendali ...».

(44) Art. 2, lett. b), legge n. 730/85.

(45) V. *supra* para 5.

(46) V. *supra* nota 40, quanto alle due sole regioni che hanno adottato disposizioni specifiche sul punto.

(47) V. *supra* nota 21 quanto al T.U. delle Imposte sui Redditi.

(48) In argomento sulle risalenti posizioni della dottrina e della stessa prassi amministrativa, v. già A. FANTOZZI, *Imprenditore e impresa nelle imposte sui redditi e nell'IVA*, Milano, 1982, 180.

(49) Per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare al mio commento all'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001, in *Commentario a I tre «Decreti orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, diretto da L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, 754.

(50) Vendita di prodotti non aziendali, che non era consentita

nell'ambito della vendita diretta da parte del produttore agricolo disciplinata dalla precedente l. 9 febbraio 1963, n. 59.

(51) Il comma 8 dell'art. 4 del d.lgs. 228/2001 recita: «Qualora l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalle rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a lire 80 milioni per gli imprenditori individuali ovvero a lire 2 miliardi per le società, si applicano le disposizioni del citato decreto legislativo n. 114 del 1998».

(52) V. *supra* nota 40.

(53) Il caso non è solo teorico, ma si verifica di frequente, pur restando confuso – in termini di percezione del fenomeno – all'interno della più ampia questione del rispetto delle prescrizioni legali. Del resto, proprio la controversia decisa con la sentenza in commento – come si è già osservato – sembra riconducibile in fatto all'ipotesi di totale assenza di prodotto aziendale, alla stregua di quanto riferito in motivazione sul verbale di accesso degli ispettori, i quali avevano riscontrato che agli avventori erano offerti «solo alimenti di provenienza esterna».

La proposta di legge nazionale in discussione alla Camera dei Deputati (54) prevede che «l'azienda che somministra pasti e bevande deve apportare comunque una quota significativa di prodotto proprio» (55), peraltro senza precisare il significato dell'espressione, e senza indicare se una «quota significativa di prodotto proprio» debba comunque rinvenirsi in ogni pasto, ovvero al contrario se sia ammissibile il caso di interi pasti, nei quali non è utilizzato alcun elemento, neppure modesto come valore, di origine aziendale.

In tale secondo caso, sembra difficile assumere l'esistenza di elementi di integrazione con la filiera aziendale, e la stessa pur ampliata definizione di attività connesse disegnata dall'art. 2135 c.c. nuovo testo sembrerebbe ostare ad una ristorazione, che risulterebbe priva di qualsivoglia obiettivo collegamento con l'attività agricola esercitata.

7. - Nella sentenza è decisa, oltre alla questione della provenienza della materia prima utilizzata e ad altre minori questioni, anche un'altra questione di interesse generale, che investe rilevanti profili di definizione e qualificazione: quella dei familiari che possono esser impiegati nell'attività agrituristica.

Sul punto la Corte regolatrice si limita a richiamare la disposizione della legge regionale del Veneto, riconoscendole prevalenza rispetto all'art. 230/bis c.c. (56), siccome «norma speciale» (57).

Con una singolare omissione, peraltro, né la motivazione né i ricorrenti (58) menzionano la legge quadro del 1985, che pure all'art. 2 (59) richiama espressamente l'art. 230/bis c.c., al fine di individuare i soggetti che possono esercitare attività agrituristiche.

Sicché anche in riferimento ai profili soggettivi, così come per i profili oggettivi di provenienza aziendale dei prodotti, i giudici di legittimità trascurano totalmente l'esistenza di una legge quadro in materia, assumendone nei fatti l'irrelevanza (peraltro senza esplicitare in alcun modo le ragioni di una siffatta scelta).

La decisione è motivata alla stregua del requisito della «convivenza», non previsto dall'art. 230/bis c.c., ma individuato dalla Corte come necessario per l'impiego in attività agrituristiche secondo la legge regionale.

I giudici di legittimità pervengono a tale conclusione leggendo le diverse «o» contenute nell'art. 3 della legge Veneto come congiuntive (60), tali da richiedere la sussistenza contemporanea di tutti i requisiti elencati dalla legge regionale e da escludere l'idoneità di uno solo degli stessi (appartenenza al nucleo familiare, convivenza, impiego in attività agricole aziendali) a giustificare la partecipazione all'attività agrituristica.

L'interpretazione non appare del tutto convincente già sul piano letterale: non si comprende perché le diverse condizioni non possano essere considerate alternative, atteso che ben si potrebbe immaginare personale dipendente, non familiare né convivente, ma abitualmente impiegato nell'attività agricola di coltivazione o di allevamento, e come tale legittimamente impiegato anche nella connessa attività agrituristica, secondo quanto da tempo riconosciuto dagli enti previdenziali (61).

Soprattutto lascia perplessi l'affermata prevalenza di una norma regionale rispetto all'art. 230/bis c.c., ed il silenzio serbato sulle disposizioni della legge quadro sull'agriturismo,

in una controversia cui risultava ancora applicabile il testo originale dell'art. 117 Cost. ed in riferimento ad una questione, quale quella relativa all'individuazione dei profili soggettivi di svolgimento dell'attività agricola, che una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo collocato nell'area riservata alla legge dello Stato, in ragione di fondamentali canoni di eguaglianza (62).

Una siffatta dichiarata prevalenza della legge regionale in tale area di regolazione appare ancor meno persuasiva, in assenza di qualsivoglia esplicita argomentazione dei giudici di legittimità sul punto.

Anche in questo caso, alla medesima decisione nel caso concreto si sarebbe potuti pervenire sulla base di una diversa motivazione, e cioè del non regolare impiego a fini lavorativi di una familiare, per la quale non risultava previamente aperta una regolare posizione assicurativa e previdenziale.

L'aspetto peculiare della sentenza non è dunque nella concreta soluzione adottata, ma nella singolare disattenzione nei confronti di profili di disciplina dell'attività di impresa e di regolazione dei rapporti di lavoro, che avrebbero richiesto quanto meno un'esplicita motivazione circa le ragioni che hanno indotto i giudici di legittimità a considerare irrilevante la disciplina nazionale in materia, ed a dare applicazione alla sola normativa regionale (63), ritenuta in dichiarato diretto contrasto con quella nazionale.

Come già ricordato, in motivazione la Corte si limita ad affermare che «l'art. 3 L.R.V. n. 15/1991 si pone come norma speciale rispetto alla norma generale contenuta nell'art. 230 bis c.c.» (64).

Appare davvero difficile sostenere che una norma regionale, quand'anche «speciale» (65), possa derogare ad una norma statale, quale quella dell'art. 230/bis c.c., introdotta (non casualmente) da una delle grandi riforme, quella del diritto di famiglia, in attuazione dei principi costituzionali di tutela e valorizzazione della famiglia, del lavoro, e dell'attività di impresa.

Certamente nel tempo presente i temi dell'interazione fra normative statali e regionali si pongono con connotati nuovi ed originali, anche in riferimento ad istituti tradizionalmente rimessi al diritto privato, ed oggi largamente attratti nel diritto dell'economia; ma non sembra che la risposta possa essere assertivamente trovata in un semplice simmetrico capovolgimento di posizioni fra norme statali e regionali.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha proposto all'interprete, con riferimento specifico all'attività agricola, dubbi ed incertezze ancora maggiori di quelli che si ponevano nel progresso disegno costituzionale delle competenze. Ma la scomparsa della parola «agricoltura», non più esplicitamente nominata tra le materie, se valorizza il ruolo delle regioni, non esclude la necessità di costruire modelli di regolazione coerenti con quanto garantito nella parte prima della Costituzione.

Sicché, anche sotto questo profilo, la sentenza della Corte regolatrice del settembre 2002 quì commentata, se conferma ancora una volta il ruolo esemplare dell'agriturismo quale fenomeno di confine, che per sua stessa natura enfatizza aporie e sovrapposizioni di discipline solo apparentemente semplificatrici, in «un orizzonte giuridico (in cui) l'affollamento produce di fatto un continuo e ripetuto attentato al primato della legge» (66), nel medesimo tempo manifesta l'urgenza di regole della complessità (nei profili oggettivi e soggettivi) non affidate alla casualità delle decisioni. □

(54) V. *supra* nota 10.

(55) Art. 4, comma 4, lett. a) proposta di legge ult. cit.

(56) Sull'art. 230/bis c.c. in generale v. C.A. GRAZIANI, *L'impresa familiare*, in *Manuale di diritto agrario*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, 152 ss.; ID., *Rileggendo l'art. 230 bis*, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, 182 ss.; G. GIUFFRIDA, *L'impresa familiare coltivatrice*, Milano, 1984; N. FERRUCCI, *La famiglia in agricoltura*, Milano, 1999.

(57) Così la motivazione.

(58) Almeno per quanto è dato leggere nella sentenza.

(59) Intitolato «Definizione di attività agrituristiche».

(60) L'art. 3 della legge regione Veneto n.15 del 18 luglio 1991, recita: «1. Non può essere impiegato per lo svolgimento di attività agrituristiche personale non appartenente al nucleo familiare o non convivente, ovvero non impiegato dall'impresa in attività agricola aziendale. ...».

(61) V. la circolare Inps n. 70 del 30 marzo 1999.

(62) V. *supra* nota 9.

(63) Normativa regionale, i cui contenuti peraltro - come osservato nel testo - neppure sembrano suffragare appieno le scelte operate dalla Corte.

(64) V. la parte motiva della decisione.

(65) La stessa configurazione della relazione fra norme statali e regionali in termini di specialità appare assai poco convincente; cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 299 ss.

(66) Così M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002, 66, in riferimento alla «grande pancia del presente», per la quale, richiamando F. OST, *Le temps du droit*, Parigi, 1999, 251, si deve prendere atto che «in un mondo assediato dall'«urgenza» e posseduto dall'«impazienza», si perdono via via varie scommesse del diritto moderno: la valenza simbolica, la capacità di aggregare intorno a valori comuni, il rigore delle procedure, la certezza della logica».

# Canone di affitto di fondi rustici e poteri del giudice, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002

di ANTONINO CORSARO

## 1. Premessa. - 2. I rapporti toccati dalla decisione. - 3. Norme da considerarsi colpite e poteri del giudice. - 4. Gli effetti della sentenza sull'autonomia contrattuale.

1. - La dichiarazione di incostituzionalità colpisce gli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Non riteniamo di ripercorrere il lungo iter legislativo e il dibattito dottrinale relativo alle vicende dell'equo canone e di occuparci delle nuove norme che il legislatore dovrà emanare. Pare più interessante individuare le conseguenze sia sui rapporti toccati dalla decisione sia sulle norme che devono considerarsi colpite.

L'affermazione che la decisione abbia una portata limitata non pare supportata da adeguata indagine conoscitiva, anche in riferimento alle norme che devono considerarsi colpite, non potendosi limitare l'individuazione alle norme espressamente dichiarate incostituzionali ma anche a quelle collegate.

Non si può, dalla sentenza della Corte, trarre alcuna indicazione per determinare il canone equo.

Va ricordato che la stessa Corte ha affermato nella sentenza che «esula, evidentemente, dai poteri di questa Corte la scelta di un diverso criterio di calcolo del canone di equo affitto, in quanto riservata per sua natura alla discrezionalità del legislatore, né può, d'altro canto, ipotizzarsi la caducazione del solo art. 62 della legge, concernente il rinvio al catasto del 1939, atteso che i coefficienti di moltiplicazione previsti dall'art. 9 sono stati individuati dal legislatore proprio in funzione della vetustà del catasto di riferimento, cosicché sarebbe del tutto ingiustificata la pura e semplice applicazione di quei coefficienti ai valori risultanti dalla più recente revisione degli estimi».

Si pone il problema di individuare su quali norme anteriormente vigenti produca l'effetto di reviviscenza o in mancanza quali principi generali possano trovare applicazione. L'alternativa quindi si pone tra la reviviscenza di norme vincolistiche precedenti e la riespansione del principio generale della libertà contrattuale (1).

La Corte non ha affermato la negazione del sistema di determinazione ancorato al sistema catastale ma ha evidenziato la vetustà del catasto di riferimento.

Nello stesso tempo, ha avvertito il giudice ordinario dell'impossibilità di fare direttamente ricorso alle nuove tariffe di estimo, essendo tale compito riservato al legislatore.

Se raccordiamo questa affermazione della Corte con quelle contenute in altre sentenze (2), che in passato hanno ritenuto la

legittimità costituzionale della l. 12 giugno 1962, n. 567, che prescindeva dal riferimento ai dati catastali, è possibile individuare proprio in questa legge, che appunto introduceva il principio dell'inderogabilità del canone e faceva venir meno il potere per l'autorità giudiziaria di fissare secondo equità il canone, il riferimento utile per venire alla soluzione del problema.

2. - Si può concordare con chi ha sostenuto che non è vero che la sentenza ha portata limitata (3). Restano colpiti tutti i rapporti in corso, compresi quelli scaduti, e rinnovati anche tacitamente, nonché cessati, purché non prescritta la pretesa di determinazione del canone.

Restano validi gli accordi in deroga stipulati con l'assistenza delle organizzazioni professionali e incide su tutti i rapporti processuali pendenti in qualsiasi fase, non sulle sentenze passate in giudicato o sulle transazioni o su diritti per i quali si siano verificate decadenze o prescrizioni (4). Le sentenze non passate in giudicato vanno equiparate all'ipotesi di lite in corso.

Infatti, le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost., così come dell'art. 30 l. 11 marzo 1953, n. 87, operano *ex tunc* e producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia (la c.d. retroattività).

L'efficacia della sentenza vale per i rapporti ancora pendenti con esclusione di quelli esauriti in modo definitivo ed irrevocabile per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento ricollega il consolidamento del rapporto (5).

Vanno altresì considerati esauriti i rapporti per i quali sia decorso il termine di prescrizione o di decadenza previsto dalla legge per i diritti.

Restano salve le transazioni concluse davanti al giudice aventi ad oggetto controversie in riferimento alla determinazione del canone, anche se il canone stabilito è superiore a quello tabellare e gli effetti perdurano per il periodo concordato di durata sia a titolo transattivo che legale del rapporto transatto. Perplesità induce l'ipotesi di estensione degli effetti della transazione in caso di rinnovazione tacita del rapporto transatto, dopo la scadenza e ulteriore durata del rapporto.

3. - Dalla sentenza non possono trarsi indici da utilizzare direttamente dal giudice per pervenire alla determinazio-

(1) PIZZORUSSO, *Sulla costituzionalità delle leggi. Sul pagamento provvisorio del canone nell'affitto di fondi rustici*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, II, 85; CAPPIELLO, *L'art. 136 della Costituzione e i problemi di costituzionalità posti dalle leggi 10 maggio 1978, n. 176 e 23 novembre 1979, n. 595, in tema di canoni provvisori di affitto per i fondi rustici, successivamente alla sentenza n. 153 del 1977 della Corte costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1981, 110.

(2) Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, in *Giur. agr. it.*, 1964, 484; Corte

cost. 12 novembre 1964, n. 80, in *Riv. dir. agr.*, 1965, II, 243.

(3) ROMAGNOLI, *Effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della l. 3 maggio 1982, n. 203*, in questa *Riv.*, 2002, 477; CINGUETTI, *Illegittimità del canone equo determinato in base agli artt. 9 e 62 della legge 203 del 1982*, in questa *Riv.*, 2002, 428.

(4) Cass. 17 gennaio 2001, n. 576, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 101.

(5) Cass. 5 aprile 2001, n. 5039, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 707.

ne del canone equo (6). Né si può giungere a diversa conclusione in applicazione dei principi generali tratti dal sistema. Quanti sostengono che la legge ha introdotto il principio inderogabile dell'equo canone, inteso come equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia, così come affermato dall'art. 3 della legge 567 del 1962 e come espressione dell'art. 36 della Costituzione, e che quindi il giudice anche in assenza delle determinazioni delle Commissioni tecniche sia chiamato comunque ad attuare la volontà della legge, perché trattasi di materia sottratta all'autonomia delle parti, dimenticano che non è pertinente il richiamo all'art. 4 della l. 20 marzo 1865 n. 2248 - all. E. Il giudice dovrebbe disapplicare l'atto amministrativo ed applicare comunque la legge, attuando la volontà del legislatore che sostituirebbe quella delle parti, traendo i principi anche da indagini probatorie opportune. Ed invero, non si tratta di disapplicare un atto amministrativo illegittimo, ma di porre in essere l'atto stesso, sostituendo alla volontà del giudice quella dell'organo amministrativo.

Ed infatti, è da ritenere che la determinazione da parte delle Commissioni tecniche dei limiti minimi e massimi, viene configurata dalla legge come condizione dell'azione giudiziaria, nel senso che l'azione è esperibile in quanto quei limiti sono stati fissati dalle Commissioni, con la conseguenza che il giudice ha il potere di determinare l'equo canone, in quanto esistono le tabelle.

Queste considerazioni sono peraltro in sintonia con quanto espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza 23 maggio 1964, n. 40 che ha appunto affermato che gli artt. 1 e 3 della legge 567 del 1962 osservano la riserva di legge. Ed infatti, l'art. 1 deferisce tale compito ad apposite Commissioni e l'art. 3 stabilisce che si deve tener conto dello stato di produttività dei fondi, dell'esistenza e delle condizioni dei fabbricati rurali, delle attrezzature aziendali, degli oneri a carico dei proprietari, dei costi e degli oneri gravanti sull'impresa, al fine di assicurare una equa remunerazione per il lavoro dell'affittuario e della sua famiglia e la buona conduzione dei fondi. «Entro tali ragionevoli ma inderogabili limiti, la legge ammette a spaziare l'autonomia delle parti e l'equità del giudice». Secondo la Corte «la redazione delle tabelle deve aver luogo da parte delle Commissioni, le quali, non senza ragione, vengono definite dalla legge come tecniche». Sono quindi atti amministrativi a contenuto normativo, nel senso che sono obbligatorie e vincolanti per il giudice che deve applicarle. Le tabelle condizionano il potere di perequazione affidato al giudice specializzato dall'art. 7 della legge, sia con il loro contenuto precettivo (rispetto dei limiti tabellari da parte del giudice), sia con la loro esistenza, che determina l'applicazione da parte del giudice (7).

Il sistema dettato dalla legge 567 del 1962 ha caratteristiche diverse, ha anzi espressamente escluso la sopravvivenza della pregressa normativa. Ed infatti, l'art. 18 ha espressamente abrogato il secondo comma dell'art. 5 del d.lgs.c.p.s. 1° aprile 1947, n. 277, ed ogni altra norma incompatibile con la legge. Ed infatti il canone veniva determinato secondo equità dal giudice, avendo le tabelle

formate dalle Commissioni valore orientativo. Viene così escluso che il giudice possa in conseguenza della dichiarata incostituzionalità decidere secondo equità, essendogli tali poteri preclusi dalla legge 567 del 1962.

Non può quindi farsi diretto riferimento all'art. 36 della Costituzione per affermare la determinazione autoritativa del canone equo. Né è sostenibile che il giudice possa avvalersi di tutti i mezzi di prova al fine di acquisire elementi utili alla decisione (8).

Nel sistema della legge quindi risulta compressa l'autonomia privata ed il contratto di affitto viene quindi disciplinato dal legislatore attraverso la determinazione del canone affidata ad organi amministrativi, che predispongono norme di eterointegrazione del contratto e pongono in essere delle regole obbligatorie e vincolanti. L'autonomia privata risulta compressa e limitata, ma non può seriamente ritenersi che possa esistere un diritto dei privati contraenti alla determinazione da parte del giudice in assenza delle tabelle, in quanto ciò è in contrasto con la legge che prevede l'intervento del giudice, né può trovare riscontro né nella pregressa disciplina, né nei principi generali.

Le parti possono adire la Sezione specializzata agraria del Tribunale per la determinazione del canone, che sarà determinato entro i limiti tabellari e l'affittuario potrà ripetere le somme eventualmente corrisposte in eccedenza al canone legale dovuto secondo le tabelle.

In forza della normativa di cui agli artt. 7 della legge n. 11 del 1971, 1 della legge n. 844 del 1972, 2 della legge n. 508 del 1973 e 4 della legge n. 814 del 1973, l'affittuario che abbia pagato i canoni secondo i criteri stabiliti da tali norme non può essere dichiarato inadempiente per morosità, anche se non abbia proposto azione di perequazione a mente dell'art. 7 della legge n. 567 del 1962; mentre, qualora il concedente abbia rifiutato il relativo importo, l'affittuario è considerato adempiente ove abbia depositato il canone, nell'ammontare massimo stabilito per ciascuna zona omogenea dalle relative tabelle di equo affitto per i fondi rustici, in un libretto di risparmio intestato al concedente presso l'ufficio postale o presso una banca del comune ove si trova l'azienda, dando nel contempo comunicazione al concedente, con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, entro quindici giorni dall'avvenuto deposito (9).

L'azione spettante all'affittuario a norma dell'art. 8 l. 12 giugno 1962, n. 567 di ripetizione, non oltre un anno dalla scadenza del contratto, delle somme pagate in eccedenza rispetto al canone legale, si distingue da quella disciplinata dall'art. 8 l. 11 febbraio 1971, n. 11, tendente alla preventiva determinazione del canone da parte della Sezione specializzata agraria durante il biennio di applicazione delle tabelle, stabilite dalla Commissione tecnica provinciale e non è condizionata dal preventivo esperimento della medesima, con la conseguenza che scaduto detto biennio, mentre entrambe le parti decadono dall'azione perequativa del canone ed il concedente dovrà eventualmente subire, in difetto di tempestiva proposizione dell'azione stessa, il versamento del canone pattuito anche se inferiore al minimo stabilito dalle tabelle, resta salvo il diritto dell'affittuario di ripetere quanto

(6) È stato correttamente osservato che, superato il meccanismo della «perequazione» con la legge 567 del 1962, sarebbe più corretto chiamarlo canone legale. CARROZZA, voce *Affitto di fondi rustici*, in *Digesto* (civ), I, Torino, 1987, 183.

(7) In tema di contratti agrari, le tabelle deliberate dalle Commissioni tecniche provinciali a norma della l. 12 giugno 1962, n. 567 sono atti amministrativi a contenuto normativo, nel senso che dettano regole di giudizio, obbligatorie e vincolanti per il giudice, il quale intanto può determinare l'equo canone in quanto esistono le tabelle, delle quali deve rispettare i limiti. Le eventuali deviazioni dalla legge, che abbiano a verificarsi in sede di formazione e di approvazione delle tabelle, vanno riguardate sotto il profilo della legittimità degli atti amministrativi, ed i mezzi di tutela dei corrispondenti interessi privati lesi sono - oltre il rimedio del ricorso alla

Commissione tecnica centrale e dell'intervento in via sostitutiva dell'Ispektorato agrario - quelli propri della giurisdizione amministrativa. È pertanto inammissibile una determinazione dell'equo canone per applicazione analogica dei minimi e dei massimi previsti dalle tabelle per colture di diverso tipo, od una autonoma determinazione operata dal giudice ordinario sulla base di un preteso principio generale di perequabilità, non deducibile da un sistema nel quale la perequazione ha carattere di eccezione. Cass. 15 novembre 1984, n. 5794, in *Giust. civ. Mass.* 1984, fasc. 11.

(8) SCIAUDONE, *Sui criteri di determinazione del canone equo di affitto di fondo rustico a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge 3 maggio 1982, n. 203*, in questa Riv., 2002, 621.

(9) Cass. 24 febbraio 1986, n. 1129, in *Giur. agr. it.* (M), 1986, 567.

eventualmente abbia versato in eccedenza rispetto al limite massimo tabellare (10).

L'art. 28 della l. 11 febbraio 1971, n. 11 stabilisce che l'affittuario coltivatore diretto può ripetere le somme pagate in eccedenza nei termini di prescrizione previsti per i rapporti di lavoro subordinato, con decorrenza dalla data di cessazione del rapporto (11).

4. - La dichiarata incostituzionalità dell'art. 62 non restituisce alle parti la libertà di contrattazione.

La giurisprudenza aveva in un primo momento ritenuto che i canoni di affitto non si inserissero automaticamente nei contratti, a norma dell'art. 1339 c.c. ma l'affittuario, per ottenere la riduzione del canone, dovesse esperire l'azione giudiziaria (12).

Ed infatti l'accertamento della gravità dell'inadempimento al pagamento del canone dei contratti agrari, da valutare con indagini più rigorose rispetto a quelle che le norme comuni richiedono per la risoluzione dei contratti in genere, deve essere condotto dal giudice nell'ambito della normativa applicabile alla fattispecie ed intervenuta successivamente alla declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni della l. 11 febbraio 1971, n. 11, in quanto tale incostituzionalità non ha determinato una *vacatio legis* che abbia fatto riemergere le obbligazioni concernenti il canone contenute nel contratto (13).

L'art. 7 della l. 12 giugno 1962, n. 567, che concede alle parti la facoltà di chiedere la determinazione dell'equo canone, si applica anche per l'ipotesi in cui il rapporto di affitto dopo la sentenza di risoluzione, pur giuridicamente estinto, prosegua con il correlativo obbligo dell'affittuario per il canone *ex art.* 1591 c.c. (14).

Si è sopra osservato come soltanto con la legge 567/62 si può ritenere introdotto il sistema dell'equo canone nell'ordinamento, ed in particolare si evidenzia la differenza con la pregressa legislazione, laddove si faceva riferimento al concetto di stampo civilistico di equità, essendo le direttive delle Commissioni facoltative e meramente indicative, attribuendosi tale potere di ricondurre ad equità il canone (gravemente sperequato), al giudice.

Con la legge 567/62, al giudice tali poteri vengono tolti e la determinazione del canone viene automaticamente demandata alle Commissioni tecniche provinciali.

Con la legge n. 11 del 1971, per perseguire gli scopi voluti dal legislatore e individuare criteri oggettivi, si ancorarono i valori agli indici in catasto, e così, si sottrasse alle parti il potere di determinare il corrispettivo.

Anche l'art. 9 della legge n. 203 del 1982 riconfermava i precedenti principi, per assicurare una equa remunerazione dell'affittuario e della sua famiglia, degli apporti di capitale dell'affittuario, dei costi di produzione e dell'esigenza di riconoscere un compenso ai capitali investiti e agli altri apporti del locatore.

In realtà, nulla era cambiato rispetto alla legge di prima, anche perché l'art. 62 disponeva che, anche in presenza di revisione degli estimi catastali, per la determinazione del canone, si prendevano a base i redditi dominicali stabiliti a norma del r.d.l. 4 aprile 1939, n. 589, convertito in legge, con modificazione dalla l. 29 giugno 1939, n. 976, sino all'entrata in vigore di una nuova legge che disciplinasse la materia.

Si cercava così di evitare un ulteriore giudizio di costituzionalità, riconoscendo alla legislazione sul canone una natura provvisoria (15).

Il problema, quindi si pone, nel verificare come la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 9 incida anche su altre norme e se finisca in fondo per determinare il tramonto della perequazione del canone.

Ed infatti, l'art. 7 della legge 567/62 così come modificato dall'art. 8 della legge 11/71 riconosce a ciascuna delle parti il diritto di adire la Sezione specializzata agraria del Tribunale che determinerà il nuovo canone entro i limiti stabiliti dalle tabelle e l'art. 8 prevede che l'affittuario possa, in qualsiasi momento e in ogni caso non oltre un anno dalla cessazione del contratto, ripetere le somme corrisposte in eccedenza e l'art. 7 della legge 11/71 stabilisce che non può essere considerato inadempiente l'affittuario che abbia pagato l'ammontare massimo stabilito anche in assenza di azione di perequazione.

Non c'è dubbio, quindi, che anche se la sentenza non ha colpito tali norme, le stesse, tuttavia, finiscono per non essere applicabili, perché necessitano del riferimento alle tabelle redatte dalle Commissioni tecniche provinciali, colpite, appunto, dalla sentenza. Tuttavia, poiché come si è detto, la legge 567/62 è da considerarsi vigente, essendo stata dichiarata incostituzionale la norma che la abrogava.

Sembra difficile potersi sostenere che in virtù della sentenza della Corte costituzionale, sia riemerso il sistema del libero mercato e, in via transitoria, il Giudice dovrà soggiacere alle determinazioni delle Commissioni, secondo i criteri della legge del 1962 e non potrà neppure fare riferimento alle ultime tabelle vigenti secondo quella legge.

Ritorna al centro del dibattito il ruolo del giudice ordinario, tema che ha avuto risonanza negli anni settanta. E' noto come si contrapponessero le posizioni di chi riteneva che il controllo ad opera del giudice trovasse la sua legittimazione nell'esistenza, nel nostro ordinamento, delle clausole generali e di chi invece sosteneva che solo l'intervento del legislatore avrebbe potuto consentire tale controllo.

Và peraltro ricordato l'atteggiamento di cautela della giurisprudenza di legittimità, giustificato dall'esigenza di certezza dell'ordinamento e il paventato pericolo di una ingerenza politicizzata del potere giudiziario.

Il dibattito sulla creazione del diritto per opera della giurisprudenza ha costituito oggetto di riflessione da parte della dottrina agraristica, sia sotto il profilo interpretativo di adeguamento delle norme alla nuova realtà economico-sociale, sia come necessità di ricostruire una norma che è stata oggetto di una decisione della Corte costituzionale (16).

L'intervento del giudice si è talora spinto anche oltre i confini dell'interpretazione pervenendo, attraverso il ricorso ai poteri di integrazione, alla determinazione di un equo indennizzo a favore del coltivatore (17).

Il problema resta quindi delimitato dall'ampiezza dei poteri del giudice di fronte alla sentenza della Corte: se cioè, egli possa trarre gli elementi necessari per darle un contenuto normativo.

Non pare possibile che il giudice possa operare una determinazione del canone di affitto, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, perché se è vero che nel nostro ordinamento è garantito il lavoro, è anche vero, che tale afferma-

(10) Cass. 3 giugno 1982, n. 3408, in *Giust. civ. Mass.*, 1982, fasc. 6.

(11) Le norme hanno resistito alla censura di costituzionalità - Corte cost. 17 ottobre 1985, n. 227, in *Giur. agr. it.*, 1986, 344.

(12) Cass. 6 luglio 1981, n. 4412, in *Giust. civ. Mass.*, 1981, fasc. 7.

(13) Cass. 12 marzo 1983, n. 1870, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, fasc. 3.

(14) Cass. 14 aprile 1980, n. 2425, in *Giur. agr. it. (M)*, 1980, 440.

(15) TORTOLINI, *Ancora sulla normativa transitoria dei canoni di affitto di fondi rustici* (art. 1, comma 3 l. 10 maggio 1978, n. 176), in *Giur. agr. it.*,

1984, 609.

(16) ROMAGNOLI, *Le reazioni della dottrina agraristica alla creazione del diritto per opera della giurisprudenza*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, I, 17; GALLONI, *Il contributo della giurisprudenza alla evoluzione sociale ed economica dell'agricoltura italiana, con particolare riguardo al profilo dei fattori produttivi*, in *Riv. dir. agr.*, 1958, I, 486.

(17) CARROZZA, *Le reazioni della dottrina agraristica alla creazione del diritto per opera della giurisprudenza ordinaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, I, 39.

zione confligge con il sistema scelto dal legislatore per la determinazione del canone, non senza considerare che con la legge 203/82, nel rapporto di affitto, è stata chiaramente privilegiata l'impresa e quindi non è equiparabile al rapporto di lavoro subordinato e alla relativa disciplina per sopprimere alle lacune (18). In tale contesto vanno collocate anche le pronunce nn. 138, 139 e 140 del 1984 della Corte costituzionale. Ed infatti «la Corte ha avuto come punto di riferimento l'interesse dell'impresa e cioè la funzione economico-sociale del contratto agrario. Solo alla luce dell'interesse dell'impresa, in cui si riassumono gli interessi del conseguimento di una razionale produzione agricola e di uno stabilimento di equi rapporti sociali, possono essere tutelati, anche sotto il profilo costituzionale, i diritti non comprimibili del lavoro, della professionalità imprenditoriale e della stessa proprietà privata» (19).

Si è sopra escluso, peraltro, come il giudice possa fare ricorso all'equità, ostando, appunto, il disposto della legge 567/62, e non potendosi, quindi, riconoscere al giudice, contrariamente a quanto avviene nel diritto del lavoro, il potere di avvalersi di tutti i mezzi di prova per giungere alla determinazione di un canone equo, e non gli è consentito neppure il riferimento ai contratti collettivi, o agli accordi stipulati fra le organizzazioni professionali agricole ai sensi dell'art. 45, 3° comma della legge 203/82, analogamente a quanto avviene per la determinazione della retribuzione dei lavori dipendenti, ostando sempre le considerazioni di cui sopra, e non essendo neppure invocabile l'art. 2099 del codice civile.

Né appare differenziata la posizione per i soggetti non coltivatori diretti, attesa, sostanzialmente, l'unità della disciplina, siccome dettata dalla legge 203/82.

Osta, pure, alla determinazione del canone da parte del giudice in base alle nuove tabelle, la dichiarata incostituzionalità dell'art. 62 legge 203/82.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 153/77 (20), ha dichiarato illegittimi il 2°, 6° e 11° comma, dell'art. 3 della legge 567/62, siccome modificato dalla legge 814/73 ed ha anche dichiarato l'incostituzionalità del 2° e 3° comma dell'art. 4.

Per la dichiarata incostituzionalità dell'11° comma, non risulta utilizzabile il criterio in esso stabilito che prevedeva che i canoni non potevano essere superiori all'80 per cento di quelli risultanti dalla tabella determinata secondo la legge 567/62.

Tale conclusione sembrerebbe, quindi, legittimare quelle posizioni presenti in dottrina ed in giurisprudenza, che riterrebbero, dopo la sentenza della Corte costituzionale, decaduta l'intera normativa, e riprenderebbero, quindi, pieno vigore, i canoni contrattuali, non potendosi più invocare una normativa non più vigente (21), affermandosi, quindi, che la materia resterebbe regolata dalle disposizioni comuni del codice civile, con il ripristino, quindi, dei contratti stipulati fra le parti relativamente alla determinazione del canone (22).

Tale tesi, quindi, accoglierebbe in pieno il principio della *vacatio legis*, conseguenza della pronuncia di incostituzionalità. Tale affermazione è in contrasto con l'intero

sistema della legislazione agraria, ed in particolare con gli artt. 7 e 8 della l. 12 giugno 1962, n. 567, e con l'ultimo comma dell'art. 4 della legge 814/73, che comunque non ha abrogato il criterio ispiratore della legge sull'equo canone, criterio che è stato sempre confermato dal legislatore, con la conseguenza che l'affittuario che abbia applicato tale normativa non può essere considerato inadempiente, in attesa di provvedimenti che sostituiscano la norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Atteso che il giudizio sulla gravità dell'inadempimento deve essere condotto con indagini più rigorose rispetto a quella dettata dalle norme civilistiche per la risoluzione dei contratti e la persistente vigenza nell'ordinamento dell'ultimo comma dell'art. 4, non pare, sostenibile la posizione che ritiene riemergere le obbligazioni concernenti il canone stabilito nel contratto, avendo, il legislatore, anche nel passato, con provvedimenti, fornito criteri, sia pure provvisori, di regolamento degli interessi in gioco; basti pensare, per esempio, alla legge 176/1978, che considerava versati in acconto i pagamenti di canoni effettuati secondo le tabelle e all'ultimo comma sospendeva l'esecuzione delle sentenze che avessero condannato l'affittuario a corrispondere canoni diversi da quelli tabellari.

Tale soluzione viene ulteriormente confermata da quell'indirizzo giurisprudenziale che ritiene che il 5° comma dell'art. 4 della legge 814/73, secondo cui il giudice, alla prima udienza, deve concedere al convenuto un termine non inferiore a 30 giorni per il pagamento dei canoni non scaduti, abbia portata generale e non transitoria (23).

Tale interpretazione del 5° comma dell'art. 4 va condotta anche facendo riferimento al 4° comma, che espressamente esclude che l'affittuario che abbia corrisposto i canoni a norma dei precedenti commi, possa essere dichiarato inadempiente per morosità, quindi, fa riferimento all'intero sistema normativo, che, seppur mutilato dalla sentenza, trova, pur tuttavia, ancora operante e vigente la legge 567/62.

In questa interpretazione esegetica, quindi, non può trovare posto l'affermazione che l'art. 4 abbia natura transitoria e giustifica la considerazione che, trattandosi di un principio generale, è applicabile a tutti i contratti in corso.

Non c'è dubbio che il legislatore abbia voluto introdurre una condizione dell'azione di accertamento giudiziale dell'inadempimento, agendo ancora più efficacemente a favore degli affittuari di fondi rustici attraverso una norma di carattere processuale di immediata applicazione, che precede ed impedisce il formarsi di una sentenza di condanna e sospende l'esecuzione delle sentenze ai sensi dell'art. 1 della legge 176/1978 (24).

Nè varrebbe affermare che, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale avrebbe ripreso pieno vigore l'art. 1453 c.c., che esclude la possibilità dell'adempimento solo che sia stata proposta la domanda di risoluzione.

A tale conclusione, peraltro, osterebbe, oltre che il citato 5° comma dell'art. 4 della legge 814/73, anche l'art. 5 della legge 203/82 e l'espresso richiamo dallo stesso operato al 3° comma dell'art. 2 della legge 508/73. □

(18) SCIAUDONE, *op. cit.*, 627.

(19) GALLONI, *Il valore dell'impresa nelle tre pronunce della Corte costituzionale sulla legge 203/82*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 263; PARLAGRECO, *L'equità del canone nell'affitto agrario secondo la sentenza n. 139 del 1984 della Corte costituzionale*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 276.

(20) Corte cost. 27 dicembre 1977, n. 153, in *Giur. agr. it.*, 1978, 71, con nota di PARLAGRECO, *L'equità del canone e il potere imprenditoriale*

*dell'affittuario nell'affitto agrario secondo la sentenza 153/1977 della Corte costituzionale.*

(21) Cass. 20 marzo 1984, n. 1894, in *Giur. agr. it.*, 1984, 606.

(22) Trib. Mantova, 31 gennaio 1978, in *Giur. agr. it.*, 1979, 179.

(23) Cass. 16 ottobre 1979, n. 5375, in *Giur. agr. it.*, 1980, 55; Cass. 27 aprile 1978, n. 1985, in *Giur. agr. it.*, 1980, 231.

(24) Cass. 14 maggio 1978, n. 2789 in *Giur. it.*, 1979, I, 1, 1781.



# I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità (Regolamento CE n. 178/2002)

di MATTEO M. BENOZZO

**1. Introduzione. - 2. Le definizioni unitarie ed i principi ad applicazione orizzontale. - 3. I requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi. - 4. La rintracciabilità e gli obblighi degli operatori del settore. - 5. L'Autorità per la sicurezza alimentare. - 6. Le procedure di intervento nella gestione dei rischi. - 7. Conclusioni.**

1. - Il 28 gennaio 2002 la Comunità europea ha introdotto una novità di notevole interesse: il regolamento (CE) n. 178/2002 che «stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa le procedure di intervento nel campo della sicurezza alimentare» (1).

Un provvedimento che dà avvio a quella politica di intervento e regolamentazione che la Commissione ha immaginato e spiegato nel libro verde sui principi generali della legislazione alimentare del 1997 (2) e nel libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000 (3). In 65 articoli e 66 considerando, infatti, il Parlamento europeo ed il Consiglio assumono a base del loro intervento un obiettivo che è sintesi di tre fondamenti della Comunità europea: la libera circolazione dei beni, il diritto di tutti i consumatori di scegliere il tipo e la quantità di cibo da consumare, e l'elevato livello di tutela della salute dei cittadini (4). La finalità del regolamento è dunque quella di dar vita ad una base legislativa nel settore alimentare che consenta di garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, assicurando, al contempo, l'efficace funzionamento del mercato (5). In una frase: la necessità che la libera circolazione degli alimenti sia consentita esclusivamente a prodotti sani e sicuri per i consumatori (6).

Agli occhi dell'interprete, però, il provvedimento rappresenta un qualcosa in più di un importante intervento legislativo sulla sicurezza alimentare. Esso rappresenta un passo decisivo nella

predisposizione di un nuovo settore giuridico, quello di un «diritto agroalimentare» quale insieme di leggi, di regolamenti e di disposizioni amministrative dotato di autonomi precetti e principi ed «inteso ad individuare, rappresentare sinteticamente, e regolare, l'origine del produrre (l'agricoltura), il percorso di filiera (l'industria alimentare), ed il [relativo] risultato (il prodotto alimentare e la sua immissione al consumo)» (7). Se fino ad oggi la normativa di settore si presentava come un'inorganica sommatoria di norme sanzionatorie e repressive, di discipline ad applicazione verticale e disposizioni limitate a singole fasi di una intera filiera (8), ora la normativa alimentare che si intende predisporre ha natura prettamente integrata, codificando principi ad applicazione orizzontale di governo dell'intera catena alimentare di ogni prodotto, comprendente la produzione, la trasformazione e la distribuzione presso il consumatore finale (9).

Il regolamento si presenta come la formalizzazione giuridica della generale categoria economica dell'*agribusiness* ed in particolare di quel suo sottosistema, definito *food processing*, comprendente, a valle delle operazioni indirizzate alla fornitura di beni e servizi per l'impresa agricola (*farm supplies aggregate*), sia l'insieme delle attività aziendali di coltivazione e di allevamento (*farming aggregate*), sia l'insieme delle operazioni di trasformazione e commercializzazione dei beni di origine agricola, contenente finanche la distribuzione di questi al consumatore finale (*processing and distribution aggregate*) (10).

(1) Il reg. n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio è stato pubblicato in *GUCEL* 31 del 1° febbraio 2002.

(2) COM (97) 176 def., disponibile in <http://www.europa.eu.it> (sito web visitato il 10 dicembre 2002).

(3) COM (1999) 719 def., *ivi*. Per approfondimenti sul contesto in cui si è introdotto il reg. n. 178/2002 v. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2001.

(4) In generale sui fondamenti della Comunità europea v. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001; POCARI, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2002; GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, 2003. In particolare sulla disciplina dei prodotti alimentari nell'Unione europea v. GERMANÒ e ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002.

(5) Art. 1 del regolamento. Sulla nascita del diritto alimentare, in particolare nell'ottica di un consolidamento dei suoi principi fondamentali «tra i quali emerge quello primario consistente nella protezione del consumatore», COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, in questa Riv., 2002, 345.

(6) La sicurezza del consumatore e la sua integrale tutela rappresenterebbero il punto di riferimento intorno al quale ruoterebbe l'intera struttura del nuovo regolamento (Cfr. JANNARELLI, *Dal prodotto agricolo all'alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, relazione al VII Congresso mondiale di diritto agrario svoltosi in Pisa-Siena il 5-9 novembre 2002, i cui atti sono in corso di pubbli-

cazione). In questo senso, «il reg. 178/02 costituisce il coronamento di un processo di progressivo intervento pubblico per assicurare una migliore protezione della salute del consumatore, una conoscenza più approfondita di quanto contenuto nei cibi ed un tentativo di stabilire regole relative alla precauzione da adottare nella produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari» (COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, cit., 348). Sulla sicurezza dei prodotti alimentari, v. anche DI MARTINO, *La tutela dei consumatori: sulla sicurezza e qualità dei prodotti, anche alimentari*, in *Scritti in onore di Giovanni Cattaneo*, Milano, 2002, 542.

(7) ALBISINNI, voce: *Sistema agroalimentare*, in *IV dig., disc. priv.*, Torino (in corso di pubblicazione).

(8) Cfr. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit.

(9) COSTATO, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in *Agricoltura ed alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del convegno IDAIC «Gian Gastone Bolla», a cura di Rook Basile e Germanò, Milano, 2003. Nel regolamento, in particolare, v. in merito l'art. 1.

(10) Così ALBISINNI, voce: *Sistema agroalimentare*, cit., cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici economico-agrari. Per una originale prospettazione del tema, v. anche: JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in questa Riv., 2002, 213; ID., *Dal prodotto agricolo all'alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, cit.

Assumendo una base giuridica plurima (11), l'intero provvedimento assume la dimensione sistematica come elemento qualificante delle scelte operate, prevedendo regole comuni a settori fino ad oggi eterogenei e principi unici per ogni attività economica avente un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. Ciò che ne risulta è un regolamento di notevole impatto politico-programmatico che pone le basi per una legislazione di sicurezza e garanzia per il mercato.

2. - Dopo aver indicato le finalità perseguite ed il campo di applicazione, il reg. n. 178/2002 si apre con due articoli, l'uno interamente dedicato alla «definizione di "alimento"» (12), il secondo alle «altre definizioni» (13), i cui contenuti hanno una notevole importanza per il ruolo svolto nel sistema così predisposto.

Le definizioni di «legislazione alimentare», di «alimento», di «impresa alimentare», di «mangime» e di «impresa nel settore dei mangimi» evidenziano un affiancamento ai modelli a noi familiari, «compartimentazione» giuridica di singole fasi di un'unica filiera, di modelli di nuova concezione al fine di ricomprendere, sotto identiche denominazioni, soggetti e beni prima d'ora esaminati e valutati autonomamente. È così che si ritrova sotto la definizione di «impresa alimentare» «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse alle fasi di produzione e distribuzione degli alimenti» (14), comprendendo in esse, sia a monte la «produzione primaria» e con ciò l'attività delle imprese agricole (15), sia a valle il «commercio al dettaglio» e con ciò l'attività di ristorazione, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all'ingrosso (16), sia nel mezzo le varie fasi di manipolazione e distribuzione proprie delle imprese industriali.

Anche la definizione di «alimento», «prodotto alimentare» ovvero «derrata alimentare», divenuti sinonimi, evidenzia la medesima caratteristica. Per esso il legislatore comunitario intende «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani (...) comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento» (17). I riferimenti alle «gomme da masticare», alle «bevande» e, soprattutto, a «qualsiasi sostanza», consente di allargare i confini della definizione fino a comprendere, oltre ai prodotti dell'agricoltura, alimentari *ex se*, anche i prodotti meramente industriali (come le bibite gassose, gli additivi ed i conservanti), da oggi sottoposti alle medesime disposizioni legislative.

Per «impresa nel settore dei mangimi», invece, il legislatore intende «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle operazioni di produzione, lavorazione, trasformazione, magazzinaggio, trasporto o distribuzione di mangimi, compreso ogni produttore che produca, trasformi o immagazzini mangimi da somministrare sul suo fondo agricolo ad animali» (18). L'ultimo inciso lascia presumere che l'imprenditore zootecnico possa trovarsi nel medesimo tempo a svolgere, sia la funzione di impresa alimentare, sia di impresa nel settore dei mangimi,

trovandosi a dover adempiere ad obblighi in parte diversi nell'esercizio della medesima attività di allevamento.

Se da un lato le definizioni danno concretezza al campo di applicazione del regolamento, il capo II fissa i principi della nuova disciplina ed una serie di obblighi e requisiti volti ad assicurare il raggiungimento degli «obiettivi generali» del sistema predisposto. Il provvedimento intende dar vita ad una legislazione alimentare destinata a garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti commercializzati all'interno del mercato e destinati ad essere ingeriti dal consumatore finale; il tutto all'insegna della libertà di circolazione di tali prodotti (19).

Gli obiettivi della nuova normativa sono conseguiti attraverso l'utilizzo di uno strumento politico-legislativo di nuova concezione: l'analisi del rischio. Uno strumento che fornisce una metodologia sistematica per definire provvedimenti, o altri interventi a tutela della salute, efficaci, proporzionati e mirati a prevenire ostacoli ingiustificati alla libera circolazione degli alimenti (20).

L'analisi del rischio è un processo decisionale costituito da tre componenti interconnesse: la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio. Mentre la terza componente non rappresenta altro che uno «scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri... tra responsabili... consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati» (21), la prima è un procedimento costituito da quattro fasi (22) basate sui dati scientifici disponibili al momento (23). Tale procedimento consente di caratterizzare la «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo» (24).

I risultati ottenuti dalla «valutazione del rischio» sono poi esaminati, unitamente ad altri fattori, come quelli sociali, economici, tradizionali, etici ed ambientali, in seno alla seconda componente. In presenza di un rischio, la sua «gestione» consiste nell'esaminare alternative d'intervento che possano escludere o limitarne l'esposizione per l'uomo, al fine di garantire il massimo livello di tutela possibile.

La decisione di intervenire con misure atte a prevenire e controllare il rischio, ha natura prettamente politica, ma gli interventi devono essere assunti, non solo sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili, ma anche nel rispetto del «principio di precauzione» «laddove sussistano le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1» del regolamento (25).

Novità assoluta del reg. n. 178/2002, infatti, è il testo dell'art. 7 in cui il legislatore europeo definisce quel principio di origine internazionale, introdotto dal Trattato sull'Unione Europea (c.d. Trattato di Maastricht) (26) nell'art. 174 del Trattato di Roma, oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali e tema della Comunicazione della Commissione n. COM (2000)1 (27).

L'art. 7 del regolamento stabilisce che «qualora, in circostanze specifiche a seguito delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori

(11) «visto... in particolare l'articolo 37, l'articolo 95, l'articolo 133 e l'articolo 152, paragrafo 4, lettera b».

(12) Art. 2 del regolamento.

(13) Art. 3 del regolamento.

(14) Punto 2 dell'art. 3.

(15) Punto 17 dell'art. 3.

(16) Punto 7 dell'art. 3.

(17) Art. 2 del regolamento.

(18) Punto 5 dell'art. 3.

(19) Art. 5 del regolamento.

(20) Considerando 17 del regolamento.

(21) Punto 13 dell'art. 3.

(22) Le fasi della valutazione del rischio sono la «individuazione del pericolo», la «caratterizzazione del pericolo», la «valutazione dell'esposizione al pericolo» e la «caratterizzazione del rischio» (punto 11 dell'art. 3).

(23) Art. 6, par. 2 del regolamento.

(24) Punto 9 dell'art. 3. Il «pericolo» (od elemento di pericolo) è definito al

punto 14 del medesimo art. 3, come un «agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, (ovvero una) condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute».

(25) Art. 6, par. 3 del regolamento.

(26) Atto adottato dai Capi di Stato e di Governo a Maastricht l'11 dicembre 1991, firmato il 7 febbraio 1992 dagli allora dodici Paesi membri della Comunità ed entrato in vigore il 1° novembre 1993 dopo la ratifica.

(27) Il contenuto del principio di precauzione, previsto nell'art. 174 del Trattato di Roma per la politica ambientale (sulla quale ci permettiamo di rinviare, per la giurisprudenza e la dottrina citata a BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003), ha avuto, fino all'emanazione del regolamento in commento, una costruzione di origine giurisprudenziale e dottrinale. Sul principio di precauzione v. BRUNO, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in questa Riv., 2000, 569; ID., *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 223; CANFORA, *La procedura per l'immissione in commercio di ogm e il principio di precauzione*, in questa Riv., 2001, 370.

informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio». Le misure adottate sulla base del principio di precauzione devono essere «proporzionate e necessarie»; inoltre esse devono essere riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio individuato per la vita o per la salute, e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza e per realizzare una «valutazione del rischio» in modo più esauriente.

Le scelte politiche, quali ragioni di opportunità, sono alla base anche di un ulteriore principio generale del sistema così predisposto: l'informazione dei cittadini sul potenziale rischio per la salute umana od animale di un alimento o di un mangime. La decisione di informare deve essere assunta in presenza di «ragionevoli motivi» e la comunicazione deve avere ad oggetto «la natura del rischio per la salute, identificando nel modo più esauriente l'alimento o mangime o il tipo di alimento o di mangime, il rischio che può comportare e le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio» (28).

Per la legislazione alimentare, gli «obiettivi generali», la «analisi del rischio» e la «consultazione ed informazione dei cittadini» svolgono un duplice ruolo. Per tutte le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti emanati fino al 1° gennaio 2007, gli istituti ed i principi indicati hanno natura meramente «interpretativa» (29), affiancando ad essa un ruolo «programmatico» nella predisposizione della normativa alimentare successiva a tale data (30).

**3.** - Per essere immessi sul mercato, gli alimenti ed i mangimi non devono essere, né «rischiosi», né potenzialmente tali, ed i singoli operatori di settore sono chiamati a garantirne, nel rispetto della normativa in vigore, la sicurezza per la salute dell'uomo già prima dell'immissione in commercio ovvero prima della loro assunzione (31). A tal fine, il regolamento elenca i casi in cui i prodotti alimentari (32) ed i mangimi (33) debbono essere considerati a rischio e, quindi, non commercializzabili, né somministrabili.

Riguardo gli alimenti, l'art. 14 del reg. n. 178/2002 li considera «a rischio» quando, valutate le condizioni d'uso normale e le informazioni messe a disposizione del consumatore (34), essi siano qualificabili come «dannosi» per la salute dell'uomo ovvero «inadatti» al consumo. Le due condizioni di incommerciabilità si distinguono per essere, l'una riferita all'alimento in generale, alla categoria o classe di appartenenza, l'altra al singolo prodotto alimentare. La prima, infatti, si configura quando vi è la probabilità – ossia un «potenziale» rischioso – che l'alimento o, meglio, la specie cui appartiene: *i*) abbia effetti nocivi sulla salute dell'uomo immediati, ossia sulla persona che li consuma, ovvero mediati, sulla salute dei suoi discendenti; *ii*) abbia effetti tossici cumulativi; ovvero *iii*) abbia effetti negativi esclusivamente per la salute di una specifica categoria di consumatori cui esso, però, è specificamente destinato. Un alimento è «inadatto» ed inaccettabile per il consumo umano, invece, quando risulti contaminato ovvero putrefatto, deteriorato o decomposto. La condizione, in questo caso, riguarda, non l'alimento in generale, ma il singolo prodotto oggetto di modificazione chimico-biologica e per esso l'art. 14 prevede che se è «parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio» (35).

Medesima disposizione è prevista per i mangimi dal par. 3 dell'art. 15. All'interno di tale articolo, il legislatore elenca i casi in cui tali prodotti debbono essere qualificati «a rischio» e, quindi, non commercializzabili, né somministrabili agli animali. Al pari della precedente norma, due sono le condizioni di incommerciabilità, ma, a differenza di quanto visto per gli alimenti, l'articolo si limita ad enunciare le due possibilità senza specificarne il contenuto, lasciando all'interprete il compito di delinearne i confini.

Secondo il legislatore, sono «a rischio» i mangimi che «hanno un effetto nocivo per la salute umana od animale» e quelli che «rendono «a rischio», per il consumo umano, l'alimento ottenuto dall'animale destinato alla produzione alimentare» (36). Mentre il contenuto della prima condizione appare di difficile determinazione, meno problematica risulta essere la delimitazione della seconda condizione di incommerciabilità. Per quest'ultima, infatti, appare evidente che il contenuto sia determinabile *per relationem* con quello proprio delle due fattispecie di dannosità per la salute e di inaccettabilità al consumo umano proprie dell'alimento. Ciò in quanto, il riferimento alla condizione di «rischio» dell'alimento derivato dall'animale allevato, importa la necessità di collegare la rischiosità dell'alimento con il mangime utilizzato, con una relazione di «causa-effetto», per cui si configura la condizione di «rischio» del mangime, quando esso, somministrato agli animali, risulti essere la causa della dannosità per la salute o dell'inaccettabilità al consumo dell'alimento da essi ottenuto.

Riguardo alla prima condizione di «rischio» per i mangimi, invece, il contenuto non appare determinabile secondo precisi confini. Il riferimento ad un generico «effetto nocivo» per la salute umana od animale, infatti, non consente di determinare alcun limite di rischiosità oltre il quale essa non sia configurabile. Anzi, la genericità nella formulazione sembra evidenziare, all'opposto, la volontà del legislatore di predisporre per i mangimi una vera e propria «clausola aperta della rischiosità», lasciando volutamente indeterminabili i confini e consentendo di ricomprendere nella disposizione una qualsiasi fattispecie «a rischio», senza limiti di sorta.

Tanto l'art. 14, quanto l'art. 15, contengono una presunzione legale di sicurezza alimentare per gli alimenti ed i mangimi commercializzati sul territorio dell'Unione quando risultino conformi a specifiche disposizioni comunitarie (ovvero, in loro mancanza, nazionali) riguardanti la sicurezza alimentare (37). Tale presunzione, però, ha una validità limitata alla legislazione alimentare in vigore (38), nel senso che è concessa la possibilità alle autorità competenti di «adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla... immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato (dell'alimento o del mangime) qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità... (essi sono) a rischio» (39).

**4.** - Le recenti emergenze alimentari, come la BSE ed i polli alla diossina, hanno dimostrato che la possibilità di individuare l'origine dei mangimi e degli alimenti, compresi gli ingredienti e le fonti alimentari, riveste un'importanza fondamentale per la tutela dei consumatori e per evitare ricadute sul mercato. Su tale presupposto, il legislatore comunitario ha creduto opportuno predisporre un sistema generale per la rintracciabilità dei prodotti che abbracci, sia per il settore dei mangimi, sia per quello alimentare, l'intera filiera produttiva, dalla produzione primaria, fino al commercio al dettaglio del prodotto finito, onde poter procedere a ritiri mirati e precisi o fornire informazioni ai consumatori o ai funzionari responsa-

(28) Art. 10 del regolamento.

(29) Par. 4 dell'art. 4 del regolamento.

(30) Par. 3 dell'art. 4. Sulla natura programmatica di tali disposizioni cfr. COSTATO, *Principi del diritto alimentare*, cit., 348.

(31) Art. 17 del regolamento.

(32) Art. 14 del regolamento.

(33) Art. 15 del regolamento.

(34) Informazioni che, ai sensi dell'art. 16 del regolamento, non devono essere ingannevoli. Tale articolo, infatti, dispone che «l'etichettatura, la

pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi... non devono trarre in inganno i consumatori».

(35) Par. 6 dell'art. 14.

(36) Par. 2 dell'art. 15.

(37) Parr. 7 e 9 dell'art. 14 e parr. 4 e 6 dell'art. 15.

(38) Ossia quell'insieme di «leggi, regolamenti e disposizioni amministrative – sia comunitarie, sia nazionali – riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare» (punto 1 dell'art. 3).

(39) Parr. 8 dell'art. 14 e 5 dell'art. 15.

bili dei controlli, evitando così disagi più estesi ed ingiustificati quando la sicurezza degli alimenti sia in pericolo (40).

L'art. 18 del regolamento introduce un sistema generalizzato di rintracciabilità dei prodotti, individuando nei singoli operatori di settore i suoi soggetti attivi. L'articolo impone a tutte le imprese coinvolte nella filiera dei mangimi e dei generi alimentari di istituire sistemi che consentano loro di individuare i propri fornitori di alimenti, mangimi ed animali destinati al consumo umano, nonché coloro ai quali, a loro volta, forniscono i propri prodotti. Ogni soggetto attivo del sistema, dunque, deve essere sempre in grado di individuare l'anello precedente e quello successivo della fase della catena alimentare in cui svolge la sua attività. Le informazioni così raccolte consentono di disegnare l'intero reticolo di relazioni economiche della filiera del singolo prodotto e di intervenire più facilmente in caso di pericolo.

In situazioni di emergenza o di rischio, poi, gli interventi, pur se con l'ausilio delle autorità, sono rimessi al mercato, imponendo ai singoli operatori di attivarsi a cascata lungo la catena alimentare.

Se un operatore ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento od un mangime da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza, infatti, esso è obbligato a ritirarlo dal mercato, se ancora in suo possesso, od adoperarsi per ritirarlo, se già distribuito ad un anello della catena successivo. Inoltre, anche se non esplicitamente disposto dal legislatore, l'obbligo di ogni soggetto di attivarsi e collaborare con gli altri componenti del sistema per eliminare la situazione di pericolo, presuppone che l'operatore che ritiene o ha motivo di ritenere la non conformità del prodotto ai requisiti di sicurezza, sia obbligato ad attivare un sistema di allarme «ascendente» e «discendente», a monte e a valle dell'anello della catena alimentare in cui svolge la sua attività, che consenta di raggiungere, da operatore ad operatore, da un lato l'anello della catena alimentare al vertice della situazione di pericolo e, dall'altro, l'anello distributivo finale. Il tutto per intervenire più facilmente nell'eventuale ritiro del prodotto dal mercato, nell'eventuale limitazione alla sua distribuzione ovvero nell'eventuale attuazione di scientifiche condizioni all'utilizzo.

5. - Le questioni scientifiche e tecniche riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, quindi, acquistano un ruolo determinante nella configurata legislazione alimentare. L'intero sistema è basato sull'analisi dei rischi di cui una componente essenziale è la raccolta e la valutazione scientifica e tecnica dei dati disponibili. Ruolo determinante, pertanto, sarebbe stato svolto dai centri di ricerca ed analisi chiamati ad operare per conto della Commissione. L'eccessivo carico di lavoro che avrebbe comportato l'attuazione del regolamento per i numerosi Comitati già istituiti, nonché le difficoltà di coordinamento che ne sarebbero derivate, hanno fatto pensare che sarebbe stato più opportuno sostituire a tali organi, un unico ente che fosse caratterizzato da una eccellenza scientifica, indipendenza e trasparenza operativa che avrebbe potuto agire su ogni aspetto relativo alla gestione dei rischi, nonché riconquistare e mantenere quella

fiducia dei consumatori per le istituzioni, la legislazione e gli elaborati scientifici, venuta meno a seguito delle esperienze negative della BSE e dei polli alla diossina.

Ai sensi dell'art. 22, pertanto, il regolamento ha istituito l'*Autorità europea per la sicurezza alimentare* a cui ha attribuito il compito di attuare e mantenere un elevato livello di protezione sanitaria dei consumatori, mettendo in atto i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare (41). Ruolo fondamentale dell'Autorità è quello di fornire alla Comunità una consulenza scientifica e tecnica indipendente che serva da supporto alla politica ed alla legislazione da essa promossa in tutti i campi che abbiano un'incidenza diretta od indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, sulla nutrizione, sulla salute ed il benessere degli animali e dei vegetali, nonché sull'ampia materia degli organismi geneticamente modificati, pur se non destinati all'alimentazione (42). Tale ruolo è svolto attraverso la formulazione di pareri che costituiscono la base scientifica per l'elaborazione e per l'adozione di misure comunitarie in materia.

Il regolamento attribuisce all'Autorità una serie di compiti che vanno dalle attività di supporto alle istituzioni comunitarie e nazionali (43), fino alle attività indipendenti della commissione di studi scientifici e della formulazione di conclusioni ed orientamenti in materia (44), passando per i compiti di individuazione e definizione dei rischi emergenti (45) e di informazione dei cittadini e delle parti interessate, con dati aggiornati, affidabili, obiettivi e comprensibili nei settori di sua competenza (46).

L'organizzazione predisposta per il funzionamento dell'Autorità, prevede quattro organi: a) il Consiglio di amministrazione; b) il Direttore esecutivo con relativo personale; c) il Foro consultivo; e d) il Comitato scientifico ed i gruppi di esperti (47). Con essi il legislatore intende facilitare la partecipazione dei numerosi e diversi interlocutori dell'Agenzia, garantendone, al contempo, l'assoluta indipendenza dalle pressioni esterne, la trasparenza operativa e la responsabilità nei confronti delle istituzioni per cui agisce.

Il Consiglio di amministrazione, primo organo dell'Autorità, è composto da quindici membri, di cui quattro devono avere esperienza in associazioni che rappresentano i consumatori ed altri raggruppamenti con interessi nella catena alimentare. Il Consiglio, così formato, garantisce che l'Autorità assolva le proprie funzioni e svolga i compiti che le sono assegnati secondo le modalità stabilite dal regolamento in commento (48). Inoltre, essa nomina il secondo organo dell'Autorità, il Direttore esecutivo, che di questa assume la rappresentanza legale ed il compito di svolgere una serie di incarichi operativi ai sensi dell'art. 26 del regolamento. Annualmente, poi, il direttore esecutivo redige e presenta al Consiglio di amministrazione progetti relativi all'attività compiuta e da svolgere, nonché il rendiconto dell'anno passato ed il bilancio di quello successivo.

Il Foro consultivo, invece, è un organo composto dai rappresentanti di quegli enti che svolgono negli Stati membri funzioni analoghe a quelle dell'Autorità. Esso dovrebbe consentire all'Autorità l'uso ottimale delle conoscenze e delle risorse detenute dagli Stati membri e, nello stesso tempo, assicurare a questi

(40) Considerando 28 del regolamento. L'analisi lungo l'intera filiera produttiva dei singoli prodotti alimentari (la c.d. doppia "F", dal forcone alla forchetta) è uno degli approcci nelle produzioni scientifiche maggiormente seguiti. V., ad esempio: DE STEFANIS, LOSAVIO e BABUSCIO, *La disciplina giuridica della filiera della carne in Belgio, Irlanda e Regno Unito*, Milano, 2002; GOMES, SANCHEZ, MANSERVISI e CARMIGNANI, *La disciplina giuridica delle filiere dell'olio, del latte e del legname*, Milano, 2002.

(41) In generale sui compiti e le funzioni delle autorità indipendenti comunitarie, da ultimo v.: E. CHITI, *Le agenzie europee*, Padova, 2002.

(42) Par. 2 e 5 dell'art. 22 del regolamento. Una delle maggiori novità nelle attribuzioni indicate è costituita dalla materia degli organismi geneticamente modificati, da sempre al centro di fervidi confronti tra oppositori e sostenitori, e oggetto di una disciplina di filiera. Sul tema degli OGM v.: ADORNATO, *Cibo tecnologico e agricoltura: nuovi diritti per agricoltori e consumatori*, in *Dir. agric.*, 1997, 417; COSTATO, *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 1, 137; Id., *Ennesima normativa in materia di etichettaggio Ogm*, *ivi*, 1998, 1, 311; BRUNO, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, cit., 223; COSTATO, *Ancora sugli organismi geneticamente modificati*, in *Riv. dir.*

*agr.*, 2000, 1, 342; SIRSI, *Il d.p.c.m. di sospensione dei mais transgenici del 4 agosto 2000*, *ivi*, 2000, 11, 323; ADORNATO, *Ogm e diritti degli agricoltori*, in *Terra e Vita*, 2001, 16, 6; BORGHI, *Biotechnologie, tutela dell'ambiente e tutela del consumatore nel quadro normativo internazionale e nel diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 365; CANFORA, *La procedura per l'immissione in commercio di ogm e il principio di precauzione*, cit., 370; ROSSI, *La sorveglianza rinforzata degli organismi geneticamente modificati*, in questa *Riv.*, 2001, 620; ESPOSTI e SORRENTINO, *Regole convenzionali tra globale e locale: gli accordi sugli OGM*, in ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di orientamento*, Milano, 2002. GERMANÒ (a cura di), *La disciplina giuridica dell'agricoltura biotecnologica*, Milano, 2002. Infine, ci permettiamo di rinviare per ulteriori riferimenti bibliografici a BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale*, cit., cap. IX.

(43) Lett. "a", "c", "h" ed "i" dell'art. 23 del regolamento.

(44) Lett. "d" e "k" del medesimo articolo.

(45) Lett. "b", "e", "f" e "g".

(46) Lett. "j".

(47) Art. 24 del regolamento.

(48) Art. 25 del regolamento.

di partecipare alla vita dell'ente, configurandosi come vero e proprio snodo degli interessi nazionali. Il Foro consultivo dovrebbe rappresentare un meccanismo di scambio di informazioni sui rischi potenziali e di concentrazione delle conoscenze, consentendo, in particolare, una ottimizzazione degli sforzi scientifici che eviti ogni sovrapposizione fra studi svolti e promuova il collegamento, attraverso reti europee, delle organizzazioni attive nei settori di competenza dell'Autorità (49).

Il Comitato scientifico e gli otto gruppi permanenti di esperti scientifici, infine, rappresentano il quarto ed ultimo organo dell'Autorità a cui sono attribuiti i compiti di formulazione dei pareri scientifici ed i cui membri sono nominati dal Consiglio di amministrazione, su proposta del direttore esecutivo. Il comitato scientifico è responsabile del coordinamento generale necessario per garantire la coerenza della procedura di formulazione dei pareri scientifici. Esso formula pareri su questioni multisettoriali che investono le competenze di più gruppi di esperti scientifici e sulle questioni che non rientrano nelle competenze di alcun gruppo. I gruppi di esperti scientifici, invece, sono composti da membri indipendenti suddivisi in otto aree, che formulano pareri esclusivamente entro la sfera delle rispettive competenze (50). Alla luce degli sviluppi scientifici e tecnici, però, il numero e le competenze dei gruppi di esperti scientifici possono sempre essere aumentati ed adattati dalla Commissione su richiesta dell'Autorità (51).

L'intera struttura organizzativa indicata, l'indipendenza di cui gode nell'esercizio delle sue funzioni, la qualità scientifica e tecnica dei pareri formulati e delle informazioni diffuse e la trasparenza delle procedure e dei metodi di funzionamento, consentono all'Autorità «di fungere da punto di riferimento» nella legislazione alimentare, quale centro nevralgico di analisi dei livelli di sicurezza, con funzione attiva nel monitoraggio e nella gestione delle situazioni di pericolo e compiti di valutazione di quelle questioni scientifiche e tecniche che hanno oramai acquistato un ruolo determinante nella configurata legislazione.

6. - La valutazione dei dati può consentire di individuare e definire situazioni di rischio che necessitano d'intervento. Secondo la gravità e l'estensione del rischio riscontrato, il capo IV del regolamento prevede tre differenti procedure di intervento a tutela della sicurezza alimentare in cui l'Autorità svolge un ruolo determinante: il sistema di allarme rapido, le misure urgenti in situazioni di emergenza ed il piano generale di gestione delle crisi.

La sezione 1 del capo IV è interamente dedicata al sistema di allarme rapido, una procedura di intervento preventivo nell'estensione degli effetti del rischio (52). Il sistema prevede una vera e propria "rete" per la notificazione delle nuove informazioni relative ai rischi dovuti ad alimenti o mangimi. Alla rete sono chiamati a partecipare, quali nodi del reticolo, la Commissione, l'Autorità ed i singoli Stati membri. Ogni nodo è obbligato a notificare immediatamente alla Commissione, quale "nodo centrale", ogni nuova informazione venuta in suo possesso. La notifica "ascendente", compiuta dai singoli Stati membri, deve anche indicare tutte le misure e gli accordi eventualmente raggiunti con gli operatori alimentari per limitare o ritirare dal mercato l'alimento od il mangime rischioso, ovvero per imporre scientifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'utilizzo.

Il "nodo centrale", poi, diffonde l'informativa ricevuta ad ogni partecipante al sistema. La notifica "discendente" da questa compiuta, può essere accompagnata da quei dati

scientifici e tecnici predisposti dall'Autorità che siano in grado di agevolare un intervento rapido ed adeguato di gestione del rischio. Ai sensi dell'art. 35, infatti, l'Autorità è «destinataria... [di tutti i] messaggi che transitano per il sistema di allarme rapido, dei quali analizza il contenuto».

I riceventi l'informazione, interessati dalla situazione di rischio, infine, adottano le misure adeguate a prevenire e limitare l'esposizione dei propri cittadini, secondo le indicazioni della Commissione e le pratiche adottate dal primo notificante.

Nel caso in cui, però, il rischio collegato ad un alimento o mangime, risulti "manifesto" e non adeguatamente gestibile mediante misure adottate autonomamente dai singoli Stati membri, è la Commissione che interviene immediatamente con "misure urgenti" di gestione delle situazioni di emergenza (53). Essa, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro e secondo la gravità della situazione, può: a) determinare condizioni particolari per la commercializzazione e l'utilizzo dell'alimento o del mangime in questione; b) sospendere l'immissione sul mercato o la sua utilizzazione; ovvero c) assumere una qualsiasi misura "adeguata" a contrastare la situazione di grave pericolo.

In situazioni di estrema gravità ed urgenza, le medesime misure possono essere assunte dai singoli Stati in attesa dell'intervento generale della Commissione, le cui decisioni poi, sostituiscono le misure assunte dai primi con validità estesa a tutto il territorio dell'Unione (54).

Il regolamento, infine, attribuisce alla Commissione il compito di predisporre modelli teorici di intervento nei casi di rischi diretti o indiretti per la salute umana che verosimilmente la normativa in vigore non è in grado di prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile o che non possano essere gestiti in maniera adeguata mediante la sola applicazione delle "misure urgenti". In stretta collaborazione con l'Autorità e gli Stati membri, infatti, la Commissione è chiamata ad elaborare un "piano generale" per la gestione di tali crisi. Il piano deve indicare i tipi di situazione in cui il livello di rischio alimentare richiede una gestione centralizzata e determinare le procedure pratiche necessarie per la gestione di tale crisi, compresi i principi di trasparenza da applicare e la strategia di comunicazione (55).

Al configurarsi di una tale situazione di rischio, la Commissione istituisce immediatamente un'unità di crisi, cui partecipa l'Autorità, alla quale è attribuito il compito di raccogliere e valutare le informazioni al fine di individuare le possibilità offerte per prevenire, eliminare o ridurre il rischio per la salute umana ad un livello accettabile nella maniera più rapida ed efficace possibile (56).

7. - Il reg. n. 178/2002, pertanto, «si propone quasi come la "bibbia" dell'alimentazione» (57), svolgendo per la legislazione alimentare un duplice ruolo: da un lato, quello di codificazione dei precetti e dei principi a cui attribuisce natura prettamente programmatico-interpretativa, delineando, al tempo stesso, i contorni di un sistema autonomo, finito e completo; dall'altro, il provvedimento rappresenta lo strumentario attivo dei protagonisti del sistema nella gestione delle situazioni di pericolo, consentendo di eliminare, prevenire, ridurre e contrastare i possibili effetti negativi. Ciò che ne deriva, quindi, è una legislazione alimentare dotata di propria soggettività, i cui principi ed i cui strumenti d'intervento sono ormai stabiliti da una norma comunitaria ad applicazione orizzontale che troverà attuazione per ogni tipo di prodotto destinato all'alimentazione (58). □

(49) Art. 27 del regolamento.

(50) I gruppi individuati dall'art. 28 sono i seguenti: a) il gruppo di esperti scientifici sugli additivi alimentari, gli aromatizzanti, i coadiuvanti tecnologici e i materiali a contatto con gli alimenti; b) il gruppo di esperti scientifici sugli additivi e i prodotti o le sostanze usati nei mangimi; c) il gruppo di esperti scientifici sulla salute dei vegetali, i prodotti fitosanitari e i loro residui; d) il gruppo di esperti scientifici sugli organismi geneticamente modificati; e) il gruppo di esperti scientifici sui prodotti dietetici, l'alimentazione e le allergie; f) il gruppo di esperti scientifici sui pericoli biologici; g) il gruppo di esperti scientifici sui contaminanti nella catena alimentare; h) il gruppo di esperti scientifici sulla salute e il benessere

degli animali.

(51) Par. 4 dell'art. 28.

(52) Art. 50 del regolamento.

(53) Art. 53.

(54) Art. 54.

(55) Art. 55.

(56) Artt. 56 e 57.

(57) COSTATO, *Noterelle a margine del convegno commercialistico di Foggia sul nuovo art. 2135 cod. civ.*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, 173.

(58) Cfr. COSTATO, *Il diritto agrario: rana di Esopo o diritto alimentare?*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, 368.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Cass. Sez. I Civ. - 5-12-2002, n. 17251 - De Musis, pres.; Cultrera, est.; Russo, P.M. (conf.) - Fall. Azienda Agricola Polesel (avv. Manferoce) c. Polesel (avv. Romagnoli, Melchiori) (Cassa con rinvio App. Venezia 15 marzo 2000)

**Fallimento - Amministrazione controllata - Imprese soggette - Imprese agricole - Individuazione - Criteri - Fattispecie in tema di attività ortoflorovivaista.** (C.c., art. 2135; l. fallim., art. 1)

*La nozione di imprenditore agricolo contenuta nell'art. 2135 c.c. (nel testo precedente alla novella di cui al d.lgs. n. 228 del 2001), alla quale occorre necessariamente fare riferimento per il richiamo contenuto nell'art. 1 legge fall. (Imprese soggette al fallimento), presuppone che l'attività economica sia svolta con la terra o sulla terra e che l'organizzazione aziendale ruoti attorno al «fattore terra». Ne consegue che il riferimento al solo ciclo biologico del prodotto (pur se esatto dal punto di vista tecnico) non esaurisce il tema d'indagine devoluto al giudice di merito per l'accertamento, ai fini della soggezione al fallimento, della natura dell'impresa (la S.C. ha così cassato la sentenza che aveva ritenuto che l'attività di ortoflorovivaista potesse essere qualificata agricola, non in base alla coltivazione diretta del fondo, bensì in relazione al fatto che la produzione dipende da un ciclo biologico che, nonostante le tecniche di perfezionamento, non è mai controllabile e, rispetto al quale, il fondo può ridursi a sede dell'attività produttiva) (1).*

(Omissis)

FATTO. - Con sentenza 10 gennaio 1995, Gian Paolo Polesel, titolare dell'impresa agricola denominata Agricola Resteya, veniva dichiarato fallito dal Tribunale di Treviso innanzi al quale proponeva opposizione, ai sensi dell'art. 18 della legge fallimentare, sostenendo che l'attività di orto florovivaista, da lui svolta, non aveva natura commerciale bensì agricola e, perciò, si sottraeva alle procedure concorsuali ex art. 1 legge fallimentare. In particolare, affermava che la coltivazione svolgessesi totalmente in serra e soltanto nei mesi invernali, rimaneva soggetta al rischio ambientale e che l'azienda, anche a prescindere da un effettivo collegamento con il fondo, per il solo fatto della soggezione al rischio tipico, dipendente dal ciclo biologico delle piante, rientrava tra quelle di cui alla disposizione sostanziale citata.

Con sentenza n. 567/97 del 14 aprile 1997 (in questa Riv., 1998, 436), il Tribunale rigettava l'opposizione ritenendo che la tesi del rischio biologico non avesse rilevanza essendo, in ogni caso, necessario, ai sensi della norma citata, uno stretto collegamento funzionale tra attività esercitata e fondo rustico che, nel caso di specie, andava escluso. Date le dimensioni dell'azienda, escludeva, inoltre, che si trattasse di attività agricola connessa.

Avverso tale pronuncia il Polesel proponeva impugnazione innanzi alla Corte d'appello di Venezia che, con sentenza del 10 febbraio / 15 marzo 2000, n. 500 (in questa Riv., 2000, 549), l'accoglieva.

Assumeva la Corte di merito che, tenuto conto del cambiamento del contesto socioeconomico, e, dunque, basandosi su un'interpretazione evolutiva dell'art. 2135 c.c., occorre verificare, ai fini della qualificazione dell'attività agricola, non tanto se vi sia coltivazione diretta del fondo, quanto il fatto che la produzione dipenda da un ciclo biologico che, nonostante le tecniche di perfezionamento, non è mai controllabile e, rispetto al quale, il fondo può ridursi a sede dell'attività produttiva.

L'interpretazione della norma, secondo il giudice d'appello, va condotta non con criterio astratto e atemporale, ma tendendo conto del contesto socioeconomico, come sollecitato dal legislatore medesimo nei lavori preparatori al codice civile, e se così è, non si può non aderire alla teoria anzidetta né negarsi che le tec-

niche produttive, come quelle usate nella specie, sono nate da esigenze interne al mondo dell'agricoltura, al quale appartengono secondo il comune sentire.

Ed, inoltre, l'ampia ed articolata struttura organizzativa predispesa dal fallito, volta alla commercializzazione dei prodotti, non basta ad escludere il vincolo di connessione di cui al 2° co. dell'art. 2135 c.c., perché ciò che rileva è il fatto che la vendita abbia come scopo principale l'immissione sul mercato dei prodotti della terra, che, nella fattispecie concreta, è fatto incontrovertito.

Avverso tale pronuncia ricorre per cassazione il fallimento, deducendo due motivi di doglianza.

Resiste con controricorso Gian Paolo Polesel, proponendo, altresì, ricorso incidentale condizionato.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

DIRITTO. - In linea preliminare deve disporsi la riunione dei ricorsi.

Col 1° motivo il ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 1 legge fall. e 2135 c.c., nonché omessa insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia, osservando che, in base alla lettera chiarissima della norma codicistica, per determinare la natura agricola dell'attività, è necessario un collegamento funzionale fra attività esercitata e fondo, rivelandosi necessario un rapporto fra impresa e suolo, da cui la prima trae occasione e forza determinante.

Del resto, anche la relazione ministeriale, richiamata nella decisione impugnata, è chiara quando afferma che l'espressione agricoltura è assunta dal codice nel senso più ampio di esercizio dell'attività rivolta allo sfruttamento della terra, e delle sue attività produttive, sia che tale sfruttamento consista nella coltivazione del fondo o, invece, nella silvicoltura e nell'allevamento del bestiame. Ciò vuol dire che non può prescindere dal fatto che detta attività, in ogni caso, deve trarre forza determinante dal fondo agricolo.

La Corte veneziana stravolge il senso della norma, laddove afferma che la condizione necessaria per l'attività agricola è l'incidenza del rischio biologico e non la presenza del fondo o l'utilizzazione dello stesso, o qualsivoglia collegamento con la terra. Trattasi, piuttosto, d'interpretazione sostanzialmente abrogativa dell'art. 2135 c.c. che non tiene conto del dettato normativo, in quanto riduce il fondo a mera sede dell'attività produttiva, con la conseguenza che qualsiasi attività, a prescindere dal collegamento col fondo, viene così ad essere sottratta al fallimento.

La motivazione è, peraltro, meramente apparente in quanto è totalmente obliterato ogni elemento di fatto della causa, risolvendosi in un'acritica adesione alla teoria agronomica del rischio biologico di cui, inoltre, non fornisce neppure spiegazione. Manca, in conclusione, l'iter logico argomentativo della decisione assunta.

Ove la Corte di merito avesse svolto accertamento sull'attività in discussione, sarebbe pervenuta a diversa conclusione, essendo risultato accertato dalla c.t.u. espletata che l'attività del fallito non aveva collegamento funzionale con la terra, e presentava una combinazione di fattori produttivi che minimizzava i rischi tipici di una produzione di materiale biologico, nell'aspetto sia materiale sia produttivo, essendo la produzione programmata secondo gli ordinativi.

Col 2° motivo il ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 2135-2082 c.c., 1 legge fall. e 12 preleggi.

Osserva che la Corte territoriale ha sostenuto che unico limite, alla capacità espansiva del criterio di normalità ex art. 2135 c.c., è dato dal fatto che la vendita deve avere come scopo l'immissione sul mercato dei prodotti dell'impresa, ma non tiene conto del fatto che l'attività di alienazione dei prodotti, svolta dal Polesel, sicuramente non può essere ricondotta a quella agricola, date le strutture tecniche ed organizzative impiegate dal fallito, che contava 20 dipendenti, 26 collaboratori esterni, diffusi anche in ambito internazionale, e notevoli partecipazioni in realtà sociali legate al commercio.

Tale imponente struttura mal si concilia con l'idea di normalità affermata.

Il resistente ha, a sua volta, proposto ricorso incidentale condizionato, con il quale, premesso che, contrariamente a quanto sostenuto nella decisione impugnata, la qualificazione di imprenditore agricolo è ricavabile dal raccordo fra la norma codicistica e la legislazione speciale, lamenta violazione dell'art. 2135 c.c. in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5. Insiste nelle difese svolte in sede di merito, e chiede ammettersi le prove testimoniali dedotte in quella sede, che integralmente riproduce nel loro capitolato.

Il 1° motivo è fondato.

La nozione di imprenditore agricolo contenuta nell'art. 2135 c.c., alla quale occorre necessariamente far riferimento per il richiamo espresso contenuto nell'art. 1 della legge fallimentare, è stata riqualficata dal nostro legislatore e, propriamente, dall'art. 1 del d.lgs. n. 228/2001, secondo la cui previsione testuale «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco, o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.

Tale formula, se confrontata col dettato normativo precedente, che recita al 1° co. «È imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento di bestiame e attività connesse» e al 2° co. «Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura», rappresenta una figura di imprenditore agricolo che, come quello precedente, produce utilità per il mercato (non va trascurato il rilievo che l'attività agricola, per il nostro legislatore, è quella del soggetto individuato ai sensi dell'art. 2082 c.c. nel capo I del titolo II del libro V, intitolato dell'impresa in generale), la cui attività, però, appare del tutto riformata.

In particolare con riguardo all'attività agricola principale, che rappresenta il profilo di maggior rilievo, se non altro perché oggetto della doglianza in esame, a differenza di quanto previsto nella previgente icastica disposizione normativa, la modifica legislativa considera la «possibilità» e non più «la necessità», di utilizzare il fondo per il suo esercizio, relegando tale utilizzazione ad un fatto meramente potenziale. Ciò che conta, in sostanza, è che il prodotto possa essere ottenuto utilizzando – in astratto – il fondo, anche se – in concreto – esso venga realizzato fuori da esso, escluso, comunque, il caso in cui, neppure in linea teorica, del fondo possa farsi a meno.

Tale attività, per usare l'espressione di uno studioso, «non è più, dunque, solo estrattiva, ma finalizzata a favorire quanto le caratteristiche biologiche di piante ed animali consentono di ottenere», sicché, al fine di qualificare l'attività agricola, occorre tener conto solo del bene prodotto, che va individuato secondo il criterio del ciclo agrobiologico, purché possa svolgersi, dal punto di vista naturale, nel fondo.

Imprenditore agricolo è, inoltre, oltre il coltivatore diretto ed il silvicoltore, anche l'allevatore di «animali», e non più solo di «bestiame», onde cade la diatriba circa l'attribuzione della qualificazione di impresa agricola a quell'attività organizzata che riguardasse non già solo gli animali legati al fondo, che è la nozione che, secondo la tradizione rurale e la nostra lingua, va attribuita al sostantivo, bestiame, ma anche ad altre specie che stanzialmente non vivono sul fondo, né appartengono all'agricoltura ovvero alla pastorizia.

Tanto già basta a ritenere la portata innovativa e non interpretativa della disposizione normativa in esame.

Ove poi si considerino le attività connesse, sia pur brevemente, va rilevato che le novità introdotte sono molte e di portata tale da smantellare il precedente impianto normativo. Solo per esemplificare, basta rilevare che la categoria delle attività connesse tipiche è stata oltremodo ampliata, passando da due a cinque (mani-

polazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali) di cui l'ultima – la valorizzazione – rappresenta vera innovazione; si è introdotta *ex novo* altra categoria di attività tipica nella 2° parte del 3° co. (fornitura di beni o servizi...), ed infine è stato abbandonato, per le attività atipiche, il criterio della normalità, per essere sostituito da quello della prevalenza.

Per logico corollario, non potendo porsi in dubbio la natura innovativa di tale intervento legislativo, deve esserne esclusa la retroattività, e, di conseguenza, l'applicazione al caso di specie che resta, pertanto, regolato dalla disposizione regolatrice previgente.

Occorre ricordare che il costante insegnamento del giudice delle leggi avverte che, indipendentemente dalla autoqualificazione e formulazione assunte, che nella specie neppure si rinvergono nella norma in esame, non corrisponde ai caratteri propri di una legge interpretativa quella legge che «anziché desumere, enucleare o escludere un qualche significato già insito nella disposizione interpretata, interviene sotto la veste surrettizia di una norma d'interpretazione autentica, modificando quella precedente» (*ex multis*, Cost. n. 233/1988). In altre parole, intanto la norma è interpretativa in quanto essa, nella sua nuova formulazione, letta congiuntamente al testo di quella precedente, integri quest'ultima in modo da costituire unica disposizione.

Nella specie ciò non è per tutte le ragioni esposte. Il legislatore delegato è intervenuto nella materia non certo per chiarire il precedente suo dettato, ed allo scopo di eliminare un perdurante contrasto di interpretazione (che, di certo a livello di giurisprudenza di legittimità non è ravvisabile – v. tutte in senso conforme e tra le molte Cass. nn. 150/1966, 3174/1971, 2100/1980, 5914/1980, 5773/90, 1334/91, 2767/92, Sez. Un. 265/97, 6911/97 e 10527/98), quanto piuttosto, al fine di emettere «uno o più decreti legislativi contenenti norme per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura, e della lavorazione del pescato, anche in funzione della razionalizzazione degli interventi pubblici», e, dunque, per correggere il vecchio disposto normativo, onde rafforzare la posizione imprenditoriale dell'operatore agricolo, spostando la chiave prospettica, ai fini della sua individuazione, dal fondo al prodotto da immettere sul mercato (v. legge delega n. 57/2001).

Non diversamente da quanto è avvenuto in materia di artigianato, la modifica legislativa ha determinato un nuovo assetto della materia, applicabile, perciò, anche in tale caso, *ratione temporis*, solo per il futuro (v. Cass. Sez. Un. n. 1050/97 per l'artigianato).

Né può dirsi che, come lamenta il resistente, la nozione di imprenditore agricolo, nel vecchio regime normativo, va colta alla stregua anche della legislazione speciale e di settore che ne ha ampliato il significato elidendo il rapporto col fondo, inteso come *humus* e fattore produttivo genetico avente funzione imprescindibile.

Come ha ben detto la Corte territoriale, tali interventi esauriscono la loro portata nell'ambito esclusivo dei rispettivi sistemi in relazione ai quali sono stati previsti (per tutte cfr. Cass. n. 18/89). A ciò va aggiunto che, il fatto stesso che si sia avvertita da parte del legislatore l'esigenza della specifica qualificazione per determinati ambiti, ne convalida la natura limitata di intervento circoscritto e, come tale speciale (si veda in materia fiscale d.p.r. n. 1124/1965, come modificato dalla legge n. 778/96, in materia di acquacoltura legge n. 102/92 e di funghicoltura legge n. 126/85 e n. 31/1986), da cui non possono trarsi spunti ermeneutici in funzione applicativa generica e generale.

Tanto premesso, va rilevato che la Corte territoriale non ha fatto buon governo dei principi elaborati in tema di ermeneusi dell'art. 2315 c.c. nella sua precedente formulazione, atteso che ha recepito, di certo acutamente, la teoria formulata in agronomia del ciclo (agro)biologico, ma l'ha applicata *ex se*, traendone *tout court* la conclusione che basta rinvenire tale requisito nel prodotto ottenuto dall'imprenditore, per qualificare agricola l'attività diretta a tale forma di produzione, ed ha nel contempo svalutato il rapporto produzione-fondo, avendo sostenuto che questo può anche ridursi a mera sede dell'attività produttiva.

Tale affermazione è errata.

Ciò che caratterizza l'attività agricola nel precedente testo, anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 44 della Costituzione, è che l'attività «economica» sia svolta con la terra o sulla terra, e che l'organizzazione aziendale ruoti attorno al fattore produttivo terra. Solo questo dato segna il discrimine tra l'attività agricola e quella commerciale, disciplinata dall'art. 2195 c.c., posto che in entrambi i casi trattasi di un operatore che esercita la sua atti-

vità attraverso una struttura organizzata in forma d'impresa.

L'interpretazione letterale dell'art. 2135 c.c. non consente altra lettura.

L'indubbia chiarezza del dato testuale esclude l'ingresso ai criteri sussidiari di cui all'art. 12 delle preleggi, che vieta l'attribuzione al testo normativo di altro senso che quello fatto proprio dalle parole secondo la connessione di esse.

In tale chiave, nella ricerca della *vis et potestas*, della legge occorre tener conto del presente, e cioè delle evoluzioni che modificano il sistema sul quale la forza precettiva della regola di diritto interviene, ma deve anche volgersi lo sguardo al passato, e cioè al momento in cui la legge venne emessa ed al sistema legislativo che, all'epoca, vigeva perché, come sostenuto da autorevole studioso «la norma non è intellegibile in sé, ma solo in funzione di una realtà e compito del giurista è la valutazione normativa di tale realtà».

Per logico precipitato, se, per un verso la nozione di coltivazione può essere dilatata alla stregua dei progressi dell'agronomia, fino a ricomprendervi processi di fecondazione del tutto nuovi rispetto alla classica «piantagione», di certo, però, occorre nel contempo che essi si realizzino in collegamento col fondo, perché nella mente del legislatore del '42, l'*ager* ha rappresentato la base di ogni attività agricola e perno dell'agricoltura, e da esso, non può, dunque prescindere.

Il riferimento al solo ciclo biologico del prodotto, che elimina la precedente teoria del doppio rischio – ambientale ed atmosferico – quale specifico e tipizzante, pur nella sua esattezza dal punto di vista strettamente tecnico, non esaurisce, dunque, il tema d'indagine devoluto ai giudici di merito, poiché è, altresì, necessario l'apprezzamento in concreto del detto collegamento, che la Corte veneta ha ommesso di verificare.

Pur abbandonando l'immagine del soggetto che opera con o sulla terra, che l'inciso testuale «coltivazione del fondo» contenuto nell'art. 2135 c.c. in esame suggestivamente evoca, data la valenza tecnica della nozione di coltivazione, che, come si è detto, conosce strutture agricole altamente meccanizzate, al fine, anche di evitare ingiusta estensione del privilegio dell'esonerazione dal fallimento (ovvero al fine di non escludere, se così si può dire, il diritto di fallire) in situazioni che nulla hanno di agricolo se non la mera natura del prodotto, occorre accertare, oggi più di ieri, che vi sia un collegamento fra il processo produttivo ed il fondo, comunque esso si atteggi, non necessariamente di sfruttamento imprescindibile della forza genetica dell'*humus*, come presumibilmente ha immaginato il legislatore, ma anche di semplice supporto strumentale, anche limitato o parziale, purché, però, vi sia, e che valorizzi la funzione del fondo nell'ambito della produzione, senza omologarlo a qualsiasi altro elemento idoneo a costituire mera base o forma di stanziamento della stessa, rendendolo cosa fungibile, e, come tale, di nessuna incidenza sul ciclo produttivo.

Nella decisione impugnata tale indagine, come si è detto, è stata trascurata, essendo stata ritenuta assorbita ogni questione al riguardo.

Detta sentenza deve, pertanto, essere cassata in *parte qua*, e gli atti devono essere rinviati ad altra sezione della Corte veneziana, perché accerti, alla luce del principio anzidetto, se vi sia connessione, pur nella forma dilatata sopra indicata, fra l'attività produttiva del fallito ed il fondo.

Non essendo stato dato ingresso alle prove dedotte dal predetto fallito, il cui articolato, riprodotto nel ricorso incidentale condizionato, ha ad oggetto proprio l'indagine sul suddetto rapporto, il giudice del rinvio dovrà pronunziarsi anche sulla loro ammissibilità e rilevanza.

Di qui la declaratoria d'inammissibilità del ricorso incidentale. L'indagine sul secondo motivo resta assorbita. (*Omissis*)

(1) LA NUOVA DEFINIZIONE DI IMPRENDITORE AGRICOLO TRA RICOSTRUZIONE TIPOLOGICA DELLA REALTÀ E INTERPRETAZIONE DEL GIUDICE.

«L'illusione che i contenuti vivi e mobili dell'esperienza possono essere imbrigliati, una volta per tutte, nelle maglie di un codice, quasi ad imbalsamarne la vita in un sarcofago» (1) frena il giudice dallo scendere in profondità nella cognizione della fattispecie controversa, che si annota, con qualche breve rilievo, per segnalare, piuttosto, con anticipato apprendimento delle motivazioni, l'accentuato interesse affidato alla modifica dell'enunciato normativo, contenuto nel codice civile, riguardante l'imprenditore agricolo, ad opera del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (2).

Insomma, un arretramento sul piano interpretativo, al limite della *trincea*, troppo a lungo controversa (3), in cui l'attività dell'imprenditore è fatta coincidere con l'attività in cui si realizza il godimento della proprietà della terra e, cioè, del bene produttivo di maggior valore, senza alcuna attenzione o, meglio, dimenticando di cogliere nell'evoluzione delle istanze e dei bisogni emersi nei conflitti sociali, negli adattamenti della tecnica e nei mutamenti della realtà economica e di mercato, la *presa di coscienza* di un modello regolatore dell'attività produttiva, che ha saputo prestarsi, nell'esperienza giuridica, a continue riletture, rivelando originali e nascoste potenzialità applicative fino a recuperare, con il ripetuto intervento del legislatore speciale, la piena conformità ad una regola sociale riconosciuta, tanto da far dire che «se una rondine non fa primavera, tre o quattro rondini probabilmente fanno primavera» (4).

Un'invalidabile barriera viene, infatti, eretta non senza il supporto di serie argomentazioni, tra il vecchio impianto dell'art. 2135 c.c., tutto adagiato sulla circostanza che «l'attività "economica" sia svolta con la terra o sulla terra e che l'organizzazione aziendale ruoti attorno al fattore produttivo terra», rispetto alle novità di recente introdotte, «onde rafforzare la posizione imprenditoriale dell'operatore agricolo, spostando la chiave prospettica, ai fini della sua individuazione, dal fondo al prodotto da immettere sul mercato».

In realtà, sembra proprio questa la ragione più vera, che ha preparato ed orientato l'intervento del legislatore sull'art. 2135 c.c., assumendo l'aspetto di una aperta polemica nei rapporti con il potere giurisdizionale a fronte del mancato adeguamento al mutare del contesto tecnico ed economico dell'agricoltura, anche alla luce del dinamismo richiesto dall'adesione alla scelta di politica comunitaria che ammette, quale punto centrale di riferimento, i *prodotti* del suolo, dell'allevamento e della pesca e non l'*attività* di produzione.

E, pure, rimaneva aperta un'altra via rispetto alla mera esegesi del precetto normativo in funzione puramente ricognitiva ed applicativa, così come ha insegnato, proprio con riguardo allo sviluppo del processo di produzione in agricoltura, G. Galloni (5), svelando che «l'esame della fattispecie concreta e dei rapporti economici e sociali cui dà luogo, sotto il profilo della conformità delle norme giuridiche che

(1) Sono le parole di LA TORRE, *Il diritto giurisprudenziale: riflettendo su «le nuove frontiere della giurisprudenza»*, in *Giust. civ.*, 2002, II, 430.

(2) In termini generali, si vedano GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in questa Riv., 2001, 504, non che CASADEI, *sub art. 1 e 2*, in *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo. Commentario sistematico* a cura di L. Costato, III – Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228), in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 724.

(3) In argomento, si può richiamare il pensiero di G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico? In Atti del III Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, 394 e successivamente G.B. FERRI, *Proprietà e impresa in agricoltura: variazioni su un vecchio tema*, in *Riv. dir. comm.*, 1987, 317 e Id., *Alla ricerca dell'imprenditore agricolo e*

*del tempo perduto a ricercarlo dove non si trovava*, in *Proprietà produttiva e impresa agricola. Saggi*, Torino, 1996, 126; ma si veda *contra* la serrata riflessione di GERMANÒ, *Riedizione della tesi della inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una critica*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 406.

(4) È questa l'opinione di CARROZZA, *I nuovi confini del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, 345.

(5) Si rinvia all'A., *Il contributo della giurisprudenza alla evoluzione sociale ed economica della agricoltura italiana, con particolare riguardo al profilo dei fattori produttivi*, in *Riv. it. econ. dem. e stat.*, 1958, 3, il quale osserva: «Se vi è una evoluzione della tecnica, e se questa evoluzione incide – come non può non incidere – sui fattori economici e sui rapporti intersoggettivi, non può mancare una corrispondente evoluzione del diritto».



la regolano, mette continuamente in luce le nuove realtà di rapporti e di vita organizzata e pone in evidenza lo sforzo, che è proprio dell'interprete, di adeguare le norme giuridiche alle strutture economiche e sociali in evoluzione.

Ora, quest'opera di *mediazione*, dalla quale dipendeva la flessibilità dell'art. 2135 c.c. nell'applicazione al caso esaminato, viene decisamente respinta dal giudice, che si limita a riconoscere come «le novità introdotte sono molte e di portata tale da smantellare il precedente impianto normativo», precostituendosi per questa via la condizione esimente dell'applicazione retroattiva e giungere alla soluzione del rinvio, in modo da accertare se vi sia, di fatto, connessione dell'attività ortoflorovivaista con il fondo agli effetti dell'esonero dalla procedura concorsuale.

Ma a parte il rilievo sempre valido ai fini della ricognizione dei lineamenti della materia, che l'interprete non possa risultare ancorato ad una nozione *immobile* dell'oggetto delle attività di impresa di fronte ai nuovi bisogni di un mondo agricolo che cambia sotto gli aspetti tecnico, economico e sociale (6), pare, sopra tutto, non condivisibile la rigida opzione di intendere, in termini di *inconciliabile alternativa*, l'adozione del criterio del ciclo biologico rispetto a quello, appartenente alla tradizionale esegesi, della utilizzazione del fondo (7).

Piuttosto, presentare l'impresa agricola con una fisionomia del tutto diversa dal passato senza approntare un sistema normativo adeguato, significa sfuggire alla gravità del compito di riflettere intorno alla rilevanza dell'*agrarietà*, in ragione di quel carattere che pretenderebbe, nei suoi momenti operativi e non solo come presupposto, il rinvio ad un proprio *statuto*.

Si ammonisce, in questo senso, con esatta intuizione, che «una cosa è riesaminare il problema e verificare la possibilità di valorizzare il criterio biologico (...), altra cosa è attuare questo mutamento di prospettiva senza modificare e rivedere le soluzioni giuridiche codificate a proposito dell'impresa agricola» (8).

Su questo punto, attinente alla verifica di conformità della fattispecie alla rinnovata disciplina si arena, dunque, il ragionamento formulato dal giudice, sulla base della *discontinuità* dell'opera di revisione della tradizionale nozione di impresa agricola: onde «evitare l'ingiusta estensione del privilegio dell'esonero dal fallimento (ovvero al fine di non escludere, se così si può dire, il diritto di fallire) in situazioni che nulla hanno di agricolo se non la mera natura del prodotto, occorre accertare, *oggi più di ieri*, che vi sia un collegamento fra il processo produttivo ed il fondo».

La specifica consistenza della *res fugifera* conserva, dunque, valore non tanto «nella mente del legislatore del

'42» – ciò che potrebbe assumere un residuo interesse sul piano descrittivo del meccanismo di raffronto tra la fattispecie e la lettera della norma – ma anche nella nuova cornice dell'*orientamento*, tenuto conto della preoccupazione «di porre dei limiti affinché non si possa invadere eccessivamente il campo proprio delle attività commerciali» (9).

La formula alternativa «utilizzano o possono utilizzare il fondo», contenuta nel nuovo testo dell'art. 2135 c.c., stabilisce, per ciò, «un collegamento significativo tra l'attività, e cioè tra l'impresa agricola e l'ambiente, allo scopo di porre un limite fermo, ma nello stesso tempo elastico, rispetto alla attività e alla impresa commerciale per evitare che la continua evoluzione tecnologica possa consentire un'abnorme espansione dell'impresa agricola in campi che devono rimanere riservati alla impresa commerciale» (10).

In termini di maggior chiarezza si è, in specie, dell'avviso di considerare come essenziale che si tratti di «una coltivazione che, pur essendo "fuori terra" nel caso concreto, faccia parte di quelle colture che si possono svolgere in terra» ovvero che resti, comunque, acquisita la limitazione dell'allevamento «ai soli animali che, in una ricostruzione sociologica dell'ambiente agrario, erano allevati sul fondo» (11).

La riflessione che rimane aperta pur a seguito dell'avvenuto rafforzamento della posizione imprenditoriale del produttore agricolo si incentra, così, nella ricerca di uno statuto differenziato per l'agricoltura *fondiaria*, posto che il rinvio al criterio biologico non sembra sufficiente a far superare le *insidie* della piena commercializzazione e a giustificare il passo della sostanziale equiparazione con l'agricoltura *non fondiaria* (12).

Sì che, come osserva esattamente L. Costato (13), «anche nella nuova definizione di imprenditore agricolo resta la rilevanza delle attività che si propongono di sfruttare le capacità produttive di esseri viventi vegetali o animali: rimangono, pertanto, gli aspetti salienti che caratterizzano l'agricoltura intensiva in senso tecnico. Il fatto che esistano tecnologie che mirano a riuscire nell'arduo compito di sottoporre a controllo queste capacità non muta i termini della questione poiché appare del tutto improbabile, allo stato delle conoscenze, che un vero e totale controllo possa sussistere. Se esso si realizzasse, lo sarebbe in ambienti estranei a quelli agricoli anche intesi, in senso ampio, sicché non si avrebbe più agricoltura: da ciò la necessità di legare l'agrario al terreno nel senso, già esposto, che le produzioni sono agricole quando potrebbero essere comunque ottenute sfruttando il terreno. In caso contrario verrebbe meno la ragione stessa del regime speciale riservato all'agricoltura».

Infine, come si è avuto occasione di accennare in altra occasione (14), né pure potrebbe sottacersi la contraddittorietà

(6) Sul punto, si veda ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*. Estratto ad uso degli studenti dal Trattato di diritto privato diretto da P. Rescigno, Torino, 1986, 115. Ma, più in generale, appare opportuno sottolineare quanto osserva MENGONI, *Il «diritto vivente» come categoria ermeneutica*, in *Ermeneutica e dogmatica giuridica*. Saggi, Milano, 1996, 150: «Poiché i dati per l'elaborazione della norma non sono soltanto le strutture linguistiche del testo, ma anche gli elementi di fatto (extratestuali) emergenti dal segmento della realtà sociale individuato dalla disposizione come proprio ambito normativo, la formula del diritto vivente investe il rapporto tra il giudice e la legge sintetizzando il problema della partecipazione dell'interprete alla formazione del diritto e la connessa esigenza di (relativa) stabilizzazione delle sue applicazioni».

(7) In precedenza, si segnala la posizione di BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. II, Padova, 1978, 492.

(8) Così JANNARELLI, «Agrarietà», *criterio «biologico» e impresa zootecnica. Contributo alla discussione*, in *Impresa zootecnica e agrarietà*, Ricerca promossa dalla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna di Pisa a cura di A. Massart, Atti del Convegno (Pisa 19-21 marzo 1987), Milano, 1989, 76, secondo il quale la proposta di risolvere il problema dell'agrarietà dell'impresa zootecnica sostituendo al fattore terra quello così detto biologico, «senza valutare le conseguenze pratiche di questa sistemazione e l'adeguatezza del diritto positivo, da un lato finisce con il confondere il piano, anche differenziato al proprio interno, su cui si articola l'individuazione del «dato tecnico» con quello proprio delle soluzioni giuri-

diche, dall'altro presuppone la rimozione, sia pure inconsapevole, delle scelte di valore che sono alla base di discipline giuridiche differenziate».

(9) Così GALLONI, sub art. 2135, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca* a cura di F. Galgano. Libro Quinto - *Del Lavoro. Impresa agricola. Disposizioni generali*. Art. 2135-2140, Bologna-Roma, 2003, 58.

(10) È questa, ancora, l'opinione di GALLONI, *Sub art. 2135*, in *Commentario*, cit., 58.

(11) In questi termini, si veda GERMANÒ, *L'impresa agricola*, cit., 510 e 513; ma, ancor prima, COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, 127 fa emergere «la compatibilità del criterio biologico con la dizione degli artt. 2135 e 2555 c.c. ed un modo, più consoni alle moderne tecniche produttive, di concepire l'azienda agricola ed il fondo».

(12) A ben vedere, precisa COSTATO, *Note introduttive*, in *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*. *Commentario*, cit., 671: «Sembra, addirittura, che oramai si sia sostanzialmente sulla strada dell'eliminazione della peculiarità ... della figura tradizionale di cui al vecchio art. 2135 c.c. Insomma, all'ampliamento delle attività considerate agricole potrebbe seguire, in un tempo non lontano, il venire meno della distinzione fra imprenditore commerciale e quello agrario».

(13) Cfr. l'A., *Criterio biologico e imprenditore agricolo*, in *Studi in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma, 2001, 37.

(14) Sia consentito il rinvio al mio *Sulla natura dell'attività agricola: continuità di un modello e limiti del criterio biologico*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, cit., 521.

della scelta interpretativa di *svalutare* le specifiche modalità di esercizio dell'agricoltura in connessione con il fondo, quando il disegno che guida la politica agricola comunitaria risponde all'esigenza preminente di inserire nell'ambito di valutazioni di ordine produttivo anche la ponderazione di interessi ambientali e salutistici a fronte della richiesta della collettività di salvaguardia del territorio e dei valori della origine e tipicità delle produzioni. Mentre è proprio sotto questo profilo che può ricevere, ragionevolmente, conferma l'attribuzione all'impresa, che abbia il suo centro di interesse e di organizzazione sulla terra, di una specifica *tipizzazione* normativa, che si costruisce su un complesso di regole proprie (15).

A questa responsabilità, che richiede di abbandonare la pretesa di porre una definizione unitaria di impresa agricola, il giudice - come si è cercato di argomentare - si sottrae e, attribuendo carattere innovativo e non interpretativo alla novella dell'art. 2135 c.c., rinuncia a formulare quella domanda che, inevitabilmente, avrebbe dovuto guidare la valutazione normativa della fattispecie: «fino a qual punto può considerarsi agricola, e quindi sottratta al fallimento, un'attività che è svolta secondo lo *standard* tecnologico contemporaneo, non dissimile da quello dell'impresa commerciale, o verosimilmente di un'attività che non abbia alcun collegamento con il fondo?» (16).

Stefano Masini

(15) Osserva CASADEI, *Riflessioni sull'impresa agricola alla luce di recenti interventi legislativi*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, a cura di E. Casadei - G. Sgarbanti, Milano, 1955, 225, che «la dilatazione della nozione di agricoltura può e, anzi, deve accompagnarsi a un'accentuata diversificazione del suo statuto giuridico, talora con avvicinati, talaltra mantenendo cospicue distanze rispetto a quello (o a quelli) dell'impresa commerciale. Dinanzi alla pluralità di agricolture e alla significativa divaricazione di alcune loro concrete caratteristiche, non può stupire che il legislatore e il giurista concorrano alla costruzione di discipline parzialmente diverse».

In specie, ad avviso dell'A., si tratta, però, di raccogliere tutti gli elementi per costruire uno statuto dell'agricoltura su terra in termini parziali diversi da quelli delle altre forme del settore primario.

(16) Così TAMPONI, *Impresa agricola e procedure concorsuali*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*. Atti del Convegno «Enrico Bassanelli», Firenze, 28-30 aprile 1994, a cura di E. Casadei, A. Germanò e E. Rook Basile, Milano, 1996, 70.

\*

Cass. Sez. I Civ. - 13-9-2002, n. 13495 - De Musis, pres.; Adamo, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Trevisani e Fattori (avv. Manzi e Pellicini) c. Comune di Verona (avv. Clarich, Rigobello, Caineri). (Conferma Pret. Verona 1 dicembre 1997)

**Agriturismo - Attività agrituristiche - Somministrazione di pasti - Prodotti aziendali - Utilizzazione prevalente di prodotti non aziendali - Illecito.** (L. 5 dicembre 1985, n. 730, art. 2; l.r. Veneto 23 luglio 1991, n. 64, art. 2).

*Nello svolgimento di attività agrituristiche la materia prima utilizzata per la somministrazione di pasti deve essere di prevalente provenienza aziendale.*

*Ai sensi della legge regione Veneto n. 64/1991, la percentuale di cibi aziendali richiesta dalla legge in caso di attività agrituristiche deve intendersi riferita genericamente alla somministrazione di alimenti e deve pertanto essere rispettata in riferimento ad ogni pasto normale.*

*Nello svolgimento dell'attività agrituristiche possono essere impiegati familiari dell'imprenditore agricolo soltanto ove impiegati dall'impresa nell'attività agricola aziendale.*

*Tutte le persone impiegate anche occasionalmente ed a titolo gratuito nell'attività agrituristiche che vengano a contatto con gli alimenti anche temporaneamente ed occasionalmente devono essere munite di libretto sanitario (1) (\*).*

(\*) Massima redazionale.

(1) La sentenza in epigrafe è commentata da F. ALBINI, *Attività agrituristiche e provenienza aziendale dei prodotti*, in questo fascicolo, p. 197.

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato in data 30 giugno 1994 Marco Trevisani proponeva opposizione avverso le ordinanze nn. 1581-1583-1584 e 1585 con le quali il Comune di Verona gli ingiungeva di pagare la complessiva somma di lire 1.948.000 a seguito di più violazioni della l.r. Veneto n. 15/1991.

Con lo stesso ricorso Dosolina Maria Fattori unitamente al Trevisani, proponeva opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 1582 del Comune di Verona, con la quale le si ingiungeva di pagare la somma di lire 50.000 per violazione dell'art. 14, comma 1, legge 283/1962.

A sostegno della proposta opposizione e con riferimento alle ordinanze nn. 1581 e 1582 gli opposenti deducevano che non si poteva ritenere violato, nella specie, il disposto dell'art. 14 legge 283/1962 posto che il possesso del libretto sanitario è prescritto esclusivamente per il personale in servizio presso le cucine e non già per i soggetti che occasionalmente, al di fuori di ogni rapporto di lavoro, si trovino in luoghi destinati alla preparazione di cibi.

Con riferimento all'ordinanza n. 1583 il Trevisani assumeva che l'obbligo di esporre la tabella indicante i piatti tipici dell'azienda diviene operante solo contestualmente all'apertura al pubblico dell'azienda, mentre nella specie la sera del 7 giugno 1992, data di rilevazione dell'infrazione, nei locali dell'azienda si teneva una cena promozionale riservata solo ad amici e parenti.

In riferimento all'ordinanza n. 1584 il ricorrente osservava che la violazione dell'art. 2, comma 2, lett. c) della l.r. Veneto n. 15/1991 era stata erroneamente accertata con riferimento ad una percentuale di cibi locali calcolata su base giornaliera e non annua.

Infine in riferimento all'ordinanza n. 1585 il Trevisani sosteneva che non ricorreva nella specie la violazione dell'art. 3, comma 1, l.r. Veneto n. 15/1991 in quanto la sig.ra Fattori Dosolina Maria, benché non fosse impiegata nella azienda agrituristica era tuttavia rispettivamente suocera e madre dei titolari.

Con sentenza in data 1° dicembre 1997 il Pretore di Verona respingeva l'opposizione.

Per la cassazione della sentenza del Pretore propongono ricorso, fondato su quattro motivi Marco Trevisani e Dosolina Maria Fattori.

Resiste con controricorso il Comune di Verona.

DIRITTO. - Con i primo motivo di cassazione il ricorrente deduce insufficiente motivazione su un punto rilevante della controversia in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.; errata interpretazione dell'art. 2, lett. c), l.r. Veneto n. 15/1991 nonché dell'art. 2967 c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c.

Rileva il ricorrente che il V.P.O. di Verona ha fondato la sua decisione solo sulla base dei fatti desumibili dal verbale di contravvenzione, ignorando totalmente le dichiarazioni rese dai testi.

In particolare il V.P.O. ha ritenuto che la violazione dell'art. 2, lett. c) l.r. Veneto n. 15/1991 fosse dimostrata dalla qualità dei cibi serviti a tavola e risultanti dal verbale di contravvenzione e dalla circostanza che nella cella frigorifera non era conservata né carne di maiale né carne di maiale mentre vi erano contenute salsicce con il bollino del salumificio produttore, bottiglie di vino confezionato e vaschette contenenti sughi.

Circostanze queste non sufficienti a dimostrare la esistenza dell'infrazione contestata.

In particolare il V.P.O. non ha tenuto conto che la percentuale di prodotti aziendali non può essere rilevata su base giornaliera ma solo su base annua e che dal libro IVA prodotto in giudizio e non esaminato dai verbalizzanti risultava che la percentuale del 60 per cento, prevista dall'art. 2, lett. c) l.r. Veneto n. 15/1991, era stata ampiamente rispettata.

Sul punto era stata anche richiesta l'ammissione di una consulenza tecnica non disposta dal V.P.O.

Il motivo che si articola in tre censure è infondato e va pertanto respinto.

Invero riguardo alla prima censura si osserva che il V.P.O. ha ritenuto provata l'esistenza dell'infrazione sulla base della qualità dei cibi offerti agli avventori, cibi che non provenivano dalla produzione aziendale, tenuto altresì conto che nella cella frigorifera erano contenuti solo alimenti di provenienza esterna, non ricon-

ducibili a produttori agricoli singoli o associati a cooperative agricole di trasformazione e vendita di prodotti.

Al fine di contrastare le surteggiate argomentazioni del giudice di merito il ricorrente non ha specificato quale fossero le contrarie circostanze istruttorie che il V.P.O. avrebbe dovuto esaminare e che se esaminate avrebbero determinato una diversa soluzione della vertenza.

La prima censura va quindi disattesa.

Riguardo alla seconda censura si osserva che l'art. 2, lett. c) l.r. Veneto n. 15/1991 non consente una lettura quale quella proposta dal ricorrente posto che la percentuale di cibi aziendali è riferita genericamente alla somministrazione di alimenti e deve pertanto essere rispettata in riferimento ad ogni pasto normale, con ciò restando esclusi dalla previsione della norma prestazioni quali quelle indicate dal ricorrente, somministrazione di bevande, che rientrano nella previsione dell'art. 2, lett. d) legge n. 15/1991, che nel regolare appunto la somministrazione delle bevande non contiene l'indicazione della percentuale stabilita dalla precedente lettera c).

Anche la seconda censura deve quindi ritenersi infondata.

In ordine infine alla terza censura si osserva che la mancata ammissione della C.T.U. non può essere oggetto di motivo di ricorso per cassazione posto che l'ammissione o meno della C.T.U. rientra nei poteri discrezionali del giudice di merito, non censurabile nel giudizio di legittimità.

Il primo motivo va pertanto interamente respinto.

Con il secondo motivo il ricorrente lamenta violazione ed errata applicazione dell'art. 11, comma 1, lett. f) l.r. Veneto n. 15/1991, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c.

Rileva il ricorrente che non ricorre nella specie l'infrazione contestatagli posto che all'esterno era appesa la tabella con la scritta «azienda agrituristica» mentre mancava solo la tabella con l'indicazione dei cibi talché non poteva ritenersi integrata l'infrazione contestata, che deve ritenersi sussistente solo nell'ipotesi in cui manchino entrambe le tabelle previste.

Inoltre osserva il ricorrente, con la seconda censura, che il giorno del rilievo dell'infrazione l'esercizio non era aperto al pubblico, trattandosi di una cena promozionale con amici e parenti.

Riguardo alla prima censura si osserva che facendo la norma riferimento a due tabelle che devono essere apposte una fuori e l'altra dentro l'esercizio la mancanza anche di una sola tabella è sufficiente ad integrare l'infrazione.

Infatti mentre la tabella esterna ha la finalità di rendere edotti i potenziali clienti della natura dell'esercizio, la tabella interna, contenente l'indicazione dei cibi, assolve alla finalità di specificare cosa sia possibile gustare nell'esercizio stesso.

Pertanto assolvendo le due tabelle a distinte funzioni, entrambe finalizzate alla tutela degli avventori, anche la mancanza di una sola tabella è sufficiente ad integrare l'infrazione *de qua*.

La prima censura va quindi respinta.

Parimenti infondata è poi la seconda censura, in relazione alla quale il V.P.O., con valutazione in fatto, ha ritenuto che la circostanza non fosse stata provata, statuizione questa non specificamente contestata e non contestabile nel giudizio di legittimità.

Va d'altra parte rilevato, fermo quanto in precedenza esposto, che una cena promozionale ha proprio la finalità di reclamizzare i cibi genuini che si dovrebbero servire nell'esercizio, ragione per cui non si può ritenere che in tali occasioni la norma resti inapplicabile.

Anche il secondo motivo va quindi respinto.

Con il terzo motivo articolato in due censure il ricorrente impugna la sentenza di merito per violazione ed erronea applicazione degli artt. 3, comma 1, l.r. Veneto, 230 *bis* c.c. e 2697 c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c.

Con la prima censura assume che il V.P.O. ha ritenuto che la sig.ra Dosolina Maria Fattori fosse addetta alla cucina esclusivamente perché si trovava nel locale destinato a cucina ed indossava un camice bianco, senza tenere conto delle dichiarazioni rese dai testi escussi.

Con la seconda censura rileva il ricorrente che comunque anche a voler ritenere che la sig.ra Fattori fosse addetta alla cucina ben poteva la stessa essere impiegata in tale attività ai sensi dell'art. 230 *bis* c.c. in quanto rispettivamente suocera e madre dei gestori dell'azienda.

Il motivo è infondato e va pertanto respinto.

Invero riguardo alla prima censura si osserva che in effetti il V.P.O. ha accertato, con valutazione in fatto, che la Fattori fosse in realtà addetta alla cucina, fondando tale suo convincimento sulla circostanza che la stessa si trovava in cucina, all'atto del rilievo dell'infrazione, e sulla considerazione che normalmente, al fine di

servire la cena ai nipoti, le nonne non indossano un camice bianco.

Pertanto, tenuto conto delle riportate circostanze costituenti accertamento di merito, la doglianza mossa dal ricorrente all'impugnata sentenza, mira ad ottenere un riesame delle risultanze istruttorie conforme alla propria tesi, riesame non consentito nel giudizio di legittimità.

La prima censura va respinta.

Infondata è altresì la seconda censura in relazione alla quale si osserva che l'art. 3, l.r. Veneto n. 15/1991, si pone come norma speciale rispetto alla norma generale contenuta nell'art. 230 *bis* c.c. e testualmente dispone che «non può essere impiegato per lo svolgimento di attività agrituristiche personale non appartenente al nucleo familiare o non convivente, ovvero non impiegato dall'impresa in attività agricola aziendale», fornendo con tale dizione letterale una previsione più ristretta di quella contenuta nell'art. 230 *bis* c.c.

Pertanto non essendo emerso, nel giudizio di merito, che la Fattori, benché madre e suocera dei titolari dell'esercizio, facesse anche parte del loro nucleo familiare, concetto questo più limitato dell'affinità, richiedendo anche la convivenza, la seconda censura va respinta.

Con il quarto motivo, anche in questo caso articolato in due censure, i ricorrenti impugnano la sentenza di merito per violazione degli artt. 14 legge n. 283/1962, 5 l.r. Veneto n. 15/1991 e 2697 c.c.

Con la prima censura contestano l'assunto del V.P.O. in base al quale il giudice di merito aveva ritenuto che la sig.ra Fattori fosse addetta alla cucina, come desumibile dal camice bianco dalla stessa indossato.

A tal fine i ricorrenti si richiamano alle deposizioni dei testi escussi dalle quali deriverebbe, secondo la loro tesi, che la Fattori si trovasse solo occasionalmente nella cucina dell'esercizio, all'unico fine di prelevare i cibi da dare ai nipoti.

Con la seconda censura affermano invece che solo coloro i quali siano effettivamente addetti alle cucine devono essere muniti di libretto sanitario, non essendo il libretto stesso necessario per coloro che solo occasionalmente, e per fini propri, si trovino in cucina, specie se la cucina dell'esercizio sia in comune con la cucina dell'abitazione.

Riguardo alla prima censura si possono richiamare qui le argomentazioni in precedenza svolte, in occasione dell'esame delle censure del terzo motivo, sicché la prima censura va respinta.

Riguardo alla seconda censura si osserva che l'art. 14, comma 1 della legge n. 283/1962, stabilisce che «il personale addetto alla preparazione, produzione manipolazione e vendita di sostanze alimentari deve essere munito di libretto sanitario (...)» mentre l'art. 37 del d.p.r. 26 marzo 1980, contenente il regolamento di esecuzione della legge, specifica che detto personale «ivi compresi il conduttore dell'esercizio e i suoi familiari che prestino attività anche a titolo gratuito nell'esercizio stesso - destinato anche temporaneamente od occasionalmente a venire a contatto con le sostanze alimentari - deve essere munito di libretto sanitario (...)».

Dal combinato disposto delle norme su riportate si evince all'evidenza che la *ratio* della norma sia quella di evitare non solo il contatto di persone non sane con i cibi ma anche la possibilità che tale contatto si concretizzi. (Cass. civ. sez. I 26 settembre 1997, n. 9447).

Tuttavia, pur trattandosi di illecito di pericolo, deve ritenersi che l'applicabilità della norma vada ristretta ai soggetti che in relazione alle mansioni in concreto svolte vengano possano venire a contatto con i cibi e non si possa estendere anche ai soggetti che non abbiano con l'esercizio alcun rapporto giuridicamente identificabile.

Nella specie peraltro, benché la censura proposta sia astrattamente esatta sotto il profilo giuridico, va rilevato che il V.P.O. ha accertato, con valutazione di merito, che la Fattori era addetta alla cucina dell'esercizio, ragione per cui, tenuto presente il punto di diritto su precisato, era obbligata a munirsi di libretto sanitario, essendo, in ragione della sua attività, destinata a venire normalmente e continuativamente a contatto con i cibi.

Il ricorso va pertanto interamente respinto.

(*Omissis*)

\*

Cass. Sez. II Civ. - 19-8-2002, n. 12234 - Spadone, pres.; Schettino, est.; Russo, P.M. (diff.) - Weitlaner ed altri (avv. Manzi, Schramm) c. Hell (avv. Gullotta, Moccia). (Cassa App. Trento 14 aprile 1999)

**Maso chiuso - Usucapione parziale - Esclusione.** (L.p. Bolzano 25 luglio 1978, n. 33, art. 4)

*In tema di acquisto per usucapione di un bene facente parte di un maso chiuso trova applicazione la disciplina di cui all'art. 9 della prima legge fondamentale sui masi chiusi (legge provinciale della Provincia di Bolzano n. 1 del 1954, approvata con decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, secondo cui per tutti i cambiamenti nell'estensione di un maso chiuso nonché nella consistenza dei relativi diritti reali, che non siano derivanti da espropriazione per pubblica utilità, è necessaria l'autorizzazione della commissione locale per i masi chiusi), in quanto la deroga di cui all'art. 4 della legge provinciale della Provincia di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (che modificava il citato art. 9) è stata soppressa dall'art. 2 della legge provinciale della Provincia di Bolzano 26 marzo 1982, n. 10 (recante «Modifiche al T.U. delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22») (1).*

(Omissis) - La Corte di appello ha accertato, invero, che la porzione di terreno di mq. 9, antistante l'abitazione dell'attore Johann Hell, in Monguelfo, è stata continuativamente e pacificamente posseduta, fin dagli anni '30, dai proprietari della predetta abitazione, ed ha accolto, pertanto, la domanda proposta dallo stesso, per far dichiarare l'intervenuto acquisto per usucapione di quell'area.

Con la precisazione che, essendo già ampiamente maturato al 1978 il diritto dell'appellante a vedere accertato il predetto acquisto per usucapione, operava, nella fattispecie, la deroga di cui all'art. 4 della legge provinciale del 25 luglio 1978, n. 33, che, modificando l'art. 9 della prima legge fondamentale sui masi chiusi (l.p. 29 marzo 1954, n. 1), prevedeva, al secondo comma, che i cambiamenti dell'estensione del maso chiuso derivanti da sentenza non fossero soggetti all'autorizzazione della commissione locale di masi chiusi.

Senonché la stessa Corte ricorda che tale deroga era stata abrogata dalla nuova normativa contenuta nel testo unico sul maso chiuso del 1982, per cui «il regime attuale» è quello di cui al citato art. 9 della l.p. n. 1 del 1954, con la conseguenza che, non essendo più operativa quella deroga all'epoca in cui era già decorso il tempo necessario per l'acquisto della proprietà del terreno per usucapione, vale a dire prima del 1978, è richiesta, per ogni modifica all'estensione dei masi chiusi, la preventiva autorizzazione dell'apposita commissione locale.

La conclusione è che, non essendo possibile l'usucapione parziale dei masi chiusi, la domanda di Johann Hell non avrebbe dovuto essere accolta. (Omissis)

(1) MASO CHIUSO ED USUCAPIONE.

Secondo la sentenza annotata, poiché in base all'art. 2 della legge provinciale di Bolzano del 26 marzo 1982, n. 10 è stato modificato l'art. 9 del decreto del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano 26 dicembre 1978, n. 32 (testo unico sull'ordinamento dei masi chiusi), nel senso che solo per i cambiamenti nell'estensione di un maso chiuso che derivino da espropriazione per pubblica utilità ed operazioni di riordino fondiario approvate dalla Giunta provinciale non occorre l'autorizzazione della commissione locale, mentre in precedenza tale autorizzazione non era necessaria anche per cambiamenti di consistenza derivanti da sentenza, ne conseguirebbe che non si può fare a meno dell'autorizzazione con riferimento all'acquisto per usucapione.

Si tratta di una tesi che non può essere condivisa.

Come Cass. 10 giugno 1998, n. 5726 e Cass. 16 febbraio 2000, n. 1715, hanno avuto occasione di osservare, nell'art. 9, cit., è significativo il riferimento alla non necessità della autorizzazione nella ipotesi di espropriazione per pubblica utilità; se, infatti, tale autorizzazione fosse stata necessaria

anche per le modifiche nella consistenza del maso chiuso ricollegabili non ad atti di disposizione, ma ad acquisti a titolo originario, tale previsione sarebbe stata superflua.

L'art. 40/a del decreto del Presidente della giunta provinciale di Bolzano 26 dicembre 1978, n. 32, poi, stabilisce che le istanze alle commissioni locali per i masi chiusi, che abbiano per oggetto un cambiamento della consistenza del maso, devono essere firmate dal proprietario del maso o da tutti i comproprietari o coeredi, salvi i casi in cui sia disposto diversamente, ed è assurdo voler ritenere che si sia voluto subordinare l'efficacia giuridica di una sentenza che abbia accertato l'usucapione alla istanza del soggetto in danno del quale la stessa è maturata.

Né appare significativo il fatto che nel testo dell'art. 9, cit., sia scomparso il riferimento ai mutamenti della consistenza del maso che derivano da sentenza.

Da un lato, infatti, l'acquisto per usucapione viene accertato con sentenza ma non prodotto da tale provvedimento giudiziale, e, dall'altro, tale modifica è spiegabile con l'intenzione di evitare che le parti, attraverso la stipulazione di un contratto preliminare suscettibile di esecuzione forzata ex art. 2932 c.c., potessero aggirare la necessità della autorizzazione della apposita commissione.

Una conferma della esattezza di tale interpretazione è desumibile dal fatto che, evidentemente a seguito delle citate sentenze della S.C., è stata emanata la legge provinciale di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, il cui art. 4, secondo comma, prevede che nel procedimento giudiziale di accertamento dell'avvenuta usucapione su una parte del maso chiuso deve essere sentita la commissione locale competente. È evidente che tale disposizione sarebbe stata superflua ove già in base alla disciplina vigente anche l'usucapione fosse stata sottoposta all'autorizzazione della speciale commissione.

Roberto Triola

\*

Cass. Sez. III Civ. - 6-8-2002, n. 11779 - Duva, pres.; Calabrese, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Fuda (avv. Bevilacqua) c. Martis ed altro (avv. Tobia). (Conferma Trib. Torino 25 settembre 1999)

**Prelazione e riscatto - Condizioni - Contiguità materiale fisica dei fondi - Necessità - Contiguità cosiddetta funzionale dei fondi - Sufficienza - Esclusione.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

*Il diritto di prelazione e riscatto del coltivatore diretto, proprietario del terreno confinante, previsto dall'art. 7 della l. 14 agosto 1971, n. 817, costituisce una limitazione della circolazione della proprietà agricola e dell'autonomia negoziale, e spetta solo nel caso di fondi confinanti in senso giuridicamente proprio, ovvero caratterizzati da contiguità fisica e materiale, per contatto reciproco lungo la comune linea di demarcazione (sia essa meramente ideale o materializzata con muri, siepi, recinzioni o altri segnali), non potendo essere esteso alla diversa ipotesi della cosiddetta contiguità funzionale, ossia di fondi separati ma idonei ad essere accorpatis in un'unica azienda agraria (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 17 luglio 2002, n. 10377, in questa Riv. (M), 2002, 595; Cass. 20 febbraio 2001, n. 2471, *ivi*, 2001, 378, con nota di CARMIGNANI S., *Sulla nozione di fondo confinante*, Cass. 2 febbraio 1995, n. 1244, *ivi*, 1995, 339; Cass. 9 novembre 1994, n. 9319, *ivi*, 1995, 493; Cass. 9 febbraio 1994, n. 1331, *ivi*, 1994, 440; Cass. 2 febbraio 1991, n. 1004, *ivi*, 1992, 60; Cass. S.U. 25 marzo 1988, n. 2582, in *Giur. agr. it.*, 1988, 215, con nota di LO SURDO G., *Sulla interpretazione dell'art. 7 l. 14 agosto 1971, n. 817 (prelazione e riscatto del proprietario confinante)*; in *Riv. dir. agr.*, 1989, 66, con nota di NICOLINI C., *La prelazione agraria del confinante: fine di una diatriba?*, Cass. 10 febbraio 1987, n. 1433, in *Giur. agr. it.*, 1987, 411.

(Omissis)

FATTO. – Con atto di citazione 20 aprile 1993 Fuda Rosalia in Denk conveniva davanti al Pretore di Torino i coniugi Martis Tullio e Basciu Rosella, sperando nei loro confronti azione di riscatto ex art. 7 legge n. 817/1971, in relazione all'art. 8 legge n. 590/1965.

Esponesse l'attrice di essere proprietaria da oltre due anni di vari terreni in territorio di monale di Astri tra cui la p.lla 358 del fl. 5 di mappa, confinante con la p.lla 34 del fl. 3, acquistata dai convenuti con atto per Notaio Novarese del 25 gennaio 1993, senza che fosse stato notificato ad essa istante il preliminare di vendita onde consentire l'esercizio del diritto di prelazione, che le competeva essendo in possesso di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi voluti dalla legge.

I coniugi Martis/Basciu, costituitisi in giudizio, chiedevano il rigetto della domanda, sostenendo che in realtà il terreno di cui all'atto di vendita era diviso da quello dell'attrice da una strada interpoderale e che essi già conducevano in affitto il terreno acquistato.

Con sentenza del 13 giugno 1997 il Pretore accoglieva la domanda attrice, ritenendo sussistente la contiguità funzionale tra i due fondi e non provata la qualità di affittuari coltivatori diretti dei convenuti.

Proposto appello da costoro, il Tribunale di Torino con sentenza del 2 giugno 1999, in riforma della decisione di primo grado, rigettava la domanda della Fuda, sotto il profilo che mancava nella specie la contiguità fisica dei fondi, sicché veniva meno il presupposto del riscatto del confinante.

Avverso tale sentenza Fuda Rosalia in Denk ha proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi. Hanno resistito Martis Tullio e Basciu Rosella con controricorso, proponendo ricorso incidentale subordinato; hanno inoltre presentato memoria.

DIRITTO. – Riuniti innanzitutto i ricorsi – principale della Fuda e incidentale dei coniugi Martis Basciu – ai sensi dell'art. 335 c.p.c., va preliminarmente disattesa l'eccezione dei controricorrenti (e ricorrenti incidentali) di inammissibilità del ricorso principale per essere la procura sfornita del carattere della specialità, in quanto priva di ogni riferimento al giudizio di legittimità. L'eccezione è difatti infondata, certo essendo che la procura per il giudizio di Cassazione rilasciata (in calce, o come nella specie) a margine del ricorso, costituendo corpo unico con l'atto cui inerte, esprime necessariamente il suo riferimento a questo e garantisce così, il requisito della specialità del mandato al difensore e restano, pertanto, irrilevanti, come nel caso in esame, sia la mancanza di uno specifico riferimento al giudizio di legittimità (anche se nella specie può ritenersi contenuto nella espressione «presente causa»), sia il fatto che la formula adottata faccia cenno alla fase esecutiva, per nulla attinente al presente momento processuale, trattandosi di mera espressione sovrabbondante (cfr. in tal senso Cass. n. 5982/2000).

Nel merito, con il primo motivo del ricorso principale si denuncia la non corretta applicazione degli artt. 112 e 113 c.p.c. in relazione all'art. 7 legge n. 817/1971. La ricorrente sostiene che tra i terreni di proprietà Fuda e quelli di proprietà Martis esiste solo in via di fatto, e non di diritto, una stradella interpoderale, in quanto questa non è censita nelle mappe catastali e, pertanto, è priva di effetti ai fini del riscatto (da parte di esso Fuda).

Il motivo non può trovare accoglimento.

Ed infatti, come incensurabilmente evidenziato dal giudice d'appello, detta strada è stata chiaramente individuata dal C.T.U., avendo lo stesso accertato che tale strada, pur non indicata in mappa, ha un tracciato «certo e determinato» ed una «larghezza media di m. 2,50». L'esistenza della strada stessa è stata poi anche confermata dai testi chiamati a deporre nella fase di merito, i quali hanno affermato che essa è percorribile anche con trattori di medie dimensioni e viene utilizzata da tutti i contadini della zona per recarsi nei loro terreni. Ciò che ha portato lo stesso giudice a concludere che si tratta di strada vicinale il cui tracciato va ben oltre il fronte dei terreni in oggetto e la cui presenza tra gli stessi esclude che essi possano ritenersi materialmente e fisicamente contigui.

A nulla – d'altro canto – rileva che la strada medesima non risulti accatastata, atteso che le mappe catastali hanno funzione probatoria integrativa dei titoli di proprietà privata, essendo, viceversa, escluso che possano attribuire o meno rilevanza giuridica ad una strada ai fini della sussistenza o meno del diritto di prelazione.

Indipendentemente, dunque, dalle risultanze catastali, che non sono probanti sul punto, le acquisizioni tecniche e testimoniali hanno dimostrato che la strada in questione, per quanto identificabile come carrareccia ex agris collatis, possiede, già di per sé, tutte le caratteristiche e requisiti tali da attribuirle natura e funzione propri di una via aperta al passaggio di un numero indeterminato di persone e assume, quindi, sicuramente rilievo ai fini di escludere il rapporto di confinan-

za ed il correlativo diritto di prelazione, per cui la decisione impugnata, accertata in fatto l'esistenza della carrareccia, correttamente ha ritenuto rilevante, per escludere un nesso di contiguità tra i rispettivi fondi di proprietà delle parti in causa, l'esistenza della predetta strada interpoderale, con la conseguente inconfigurabilità del diritto di riscatto in capo all'odierna ricorrente.

Con il secondo motivo, denunciando la violazione degli stessi artt. 112 e 113 c.p.c. in relazione all'art. 7 legge n. 817/1971 per altro aspetto, la ricorrente, da un lato, propugna il mutamento dell'indirizzo giurisprudenziale che privilegia il criterio della contiguità fisica (o materiale) a quello della contiguità funzionale e, dall'altro, sostiene, comunque, che «nel caso di vie agrarie vi è qualcosa di più rilevante di una semplice contiguità funzionale, sussistendo in diritto quella fisica», in ragione del «confine tra i fondi antistanti a mezza via».

Anche tale censura non può ricevere accoglimento.

L'indirizzo seguito dal giudice di seconde cure ha sicuramente il pregio – sicché non ritiene il Collegio di discostarsi dall'indirizzo stesso – di privilegiare una valutazione oggettivamente più certa, quale è quella inerente il collegamento materiale rispetto a quella relativa al collegamento funzionale, nozione, come rilevano i controricorrenti, più evanescente, legata ai criteri di gestione di un'azienda agricola e, perciò, implicante una discrezionalità più ampia da parte del giudicante nonché il ricorso a strumenti e discipline esterni, con evidente forzatura del testo normativo e risultati applicativi contrastanti e confliggenti.

Sotto l'altro profilo, il giudice d'appello, alla stregua della giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 58/1996), ha invero osservato che il terreno che costituisce la sede di una strada vicinale o di una strada privata agraria può risultare dall'unione di due porzioni distaccate dai fondi confinanti, che danno luogo alla formazione di un nuovo bene, con la conseguenza che i fondi posti ai suoi lati non possono essere considerati contigui tra loro, ma vanno considerati come fondi non confinanti ai fini dell'istituto della prelazione agraria.

Ma, a parte questo, emergendo inoltre dalla sentenza impugnata che «la carrareccia si è formata col conferimento del sedime da parte dei frontisti» e «viene utilizzata da tutti i contadini della zona per recarsi nei loro terreni», ciò implica l'appartenenza del bene anche a terzi e segna, quindi, anche per questo, il venir meno del confine giuridico tra i due terreni in parola.

In definitiva il ricorso va rigettato, restando assorbito il ricorso incidentale di Martis Basciu, subordinato (in via residuale) alla ipotesi – non verificatasi nella specie – dell'accoglimento del ricorso della Fuda. (Omissis)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 18-7-2002, n. 10417 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Iannelli, P.M. (diff.) - Milesi (avv. Paoletti) c. Milesi (avv. Gaito). (Conferma App. Brescia 29 dicembre 1999)

**Procedimenti speciali - Riscatto forzoso della quota di fondo rustico spettante a componente, non più coltivatore, della famiglia coltivatrice - Natura giurisdizionale del procedimento in fase «pretoria» (ora, innanzi al giudice monocratico) - Conseguenze in materia di spese processuali.** (C.p.c., art. 91)

**Procedimenti speciali - Riscatto forzoso della quota di fondo rustico spettante a componente, non più coltivatore, della famiglia coltivatrice da parte del comproprietario - Condizioni - Consolidamento di impresa coltivatrice di dimensioni economicamente efficienti - Necessità - Criteri di valutazione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 31; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

*In conformità alla natura giurisdizionale e contenziosa del procedimento di riscatto delle quote di fondo rustico di spettanza del componente la famiglia coltivatrice che abbia cessato di farne parte, la circostanza che la legge n. 607 del 1966, disciplinante detto procedimento, faccia espressa menzione delle spese di causa solo con riguardo alla fase che si svolge innanzi alla Sezione specializzata agraria e nulla disponga, invece, per la prima (innanzi, una volta, al Pretore, ora al Tribunale ordinario in composizione monocratica) è irrilevante, stante la portata generale del disposto dell'art. 91 c.p.c. il quale statuisce che il giudice deve provvedere sulle spese in presenza di qualsiasi procedimento contenzioso, che si concluda con un provvedimento conclusivo – anche se non emesso nella forma di sentenza – suscettibile di acquisire il carattere della definitività (1).*

Può essere riconosciuto, al coltivatore diretto, il diritto al riscatto delle quote del fondo dei componenti la famiglia coltivatrice che hanno cessato di fare parte della conduzione agraria in comune e non vendano, entro i cinque anni dal giorno in cui hanno lasciato l'azienda, le loro quote, purché l'acquisto da parte del retraente sia fatto allo scopo di assicurare il consolidamento di impresa coltivatrice familiare di dimensioni economicamente efficienti; tale valutazione rientra nei poteri del giudice del merito che, non essendo vincolato alla stima operata dall'Ispettorato agrario provinciale competente, può fare applicazione, in via analogica, dell'art. 31 della legge n. 203 del 1982, stante l'identità della ratio delle due normative, individuando tale impresa in quella capace di assicurare una produzione annuale media, dedotte le spese di coltivazione, pari almeno alla retribuzione annuale di un salariato fisso comune occupato in agricoltura, quale risulta dai patti sindacali vigenti in zona (2).

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso al Pretore di Zogno 3 settembre 1982 Milesi Aurelio promuoveva il procedimento di cui agli artt. 8, comma 10, l. 26 maggio 1965, n. 590 e 2, l. 22 luglio 1966, n. 607, per ottenere ordinanza di riscatto, in suo favore, delle quote di spettanza ai coeredi Milesi Luigi, Battista, Giuseppe, Caterina, Rosina e Giuseppina su alcuni fondi in comune di San Giovanni Bianco, sussistendo tutte le condizioni di legge per la richiesta pronuncia, attesa la sua qualità di coltivatore diretto e l'abbandono, da parte dei coeredi, di ogni attività di coltivazione dei terreni in questione.

Costituitasi con un'unica comparsa Milesi Battista, Caterina, detta Rinetta e Giuseppina nonché Manzoni Lina, quali eredi del defunto Milesi Giuseppe, e Milesi Rosetta e Caterina, resistevano alle avverse pretese sotto vari profili.

Costituitosi anche Milesi Luigi lo stesso aderiva alle difese degli altri resistenti.

Svoltasi, in contumacia di Mandati Armanda, erede del defunto Milesi Battista, la istruttoria del caso, l'adito pretore con sentenza 30 giugno 1989 rigettava le domande proposte da Milesi Aurelio, atteso che il giudizio espresso dall'Ispettorato agrario provinciale, secondo cui l'impresa agricola del Milesi non era di dimensioni efficienti, nel senso voluto dalla norma, aveva carattere vincolante per il giudice e non gli consentiva di pervenire a conclusioni differenti.

Tale provvedimento era impugnato da Milesi Aurelio sia innanzi questa Corte Suprema con ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost., sia con reclamo al Tribunale di Bergamo, Sezione specializzata agraria.

Rinnovate le critiche già mosse nella fase pretorile alla relazione dell'Ispettorato agrario Milesi Aurelio contestava, in particolare, l'assunto che la valutazione espressa da detto ispettorato avesse carattere vincolante per il giudice e chiedeva la rinnovazione dell'incombente, denunciando, altresì, l'errore commesso dal pretore nell'emettere sentenza anziché ordinanza con conseguente condanna alle spese.

Costituitisi congiuntamente Milesi Battista, Caterina, Giuseppina e Rosetta, nonché Manzoni Lina, Milesi Caterina e Milesi Luigi resistevano alle avverse pretese.

Svoltasi la istruttoria del caso, nel corso della quale l'adita sezione sospendeva il giudizio in attesa della definizione del ricorso per cassazione e ritenuta da quest'ultima inammissibile il ricorso proposto da Milesi Aurelio, l'adita sezione con sentenza 28 novembre-17 dicembre 1997 rigettava le domande attrici, ponendo a carico dell'attore le spese di lite.

Gravata tale decisione del soccombente Milesi Aurelio, nel contraddittorio di Milesi Battista, Milesi Caterina, Milesi Giuseppina, Milesi Rosetta, Manzoni Lina, Milesi Luigi, nonché, quali eredi di Milesi Caterina, Bonzi Luigia Innocenza, Bonzi Giuseppina, Bonzi Maria Bruna, Bonzi Vittore, Bonzi Innocentina, Bonzi Silverio, Bonzi Renato, Bonzi Marina, Bonzi Carmelina, Bonzi Patrizia, Bonzi Basilio Alessandro, Bonzi Donatella, Bonzi Anna Maria e Bonzi Lorenza, la Corte d'appello di Brescia, Sezione specializzata agraria, con sentenza 5 novembre-29 dicembre 1999 rigettava la proposta impugnazione con condanna di Milesi Aurelio al pagamento delle spese del grado.

Osservava la Corte che a fronte delle critiche mosse dall'appellante all'elaborato tecnico depositato dall'Ispettorato provinciale agrario in prime cure la stessa aveva disposto la rinnovazione dell'incombente, per una verifica della bontà dei criteri estimativi adottati, anche alla stregua dell'incidenza che, sulla redditività dell'azienda agricola, poteva derivare dalla fruizione dei contributi CE.

Le risultanze del rinnovato accertamento, peraltro, avevano, per la terza volta, confermato la inidoneità del fondo a integrare, unitamente agli altri terreni coltivati da Milesi Aurelio, un'azienda agricola economicamente efficiente.

Osservavano, altresì, quei giudici che, comunque, ai fini del giudizio doveva aversi presente esclusivamente la situazione esistente alla data del deposito del ricorso introduttivo (6 settembre 1982) come fotografata dalla prima rilevazione dell'Ispettorato provinciale agrario di Bergamo, depositato il 18 ottobre 1984 e integrata dalla successiva in data 6 maggio 1988, nella fase processuale svoltasi innanzi al pretore di Zogno e che le risultanze di quell'accertamento erano indiscutibilmente contrarie all'assunto della parte appellante.

Quanto al provvedimento pretorile la Corte di appello evidenziava che il pretore doveva concludere la fase innanzi a sé con ordinanza, e non con sentenza, come aveva invece fatto, ma la circostanza era irrilevante quanto alla pronuncia - adottata da quel giudice - di condanna di Milesi Aurelio al pagamento delle spese di causa, certo essendo che comunque, in assenza di una pronuncia da parte del pretore, il tribunale avrebbe dovuto condannare il soccombente al pagamento anche della fase svoltasi innanzi al pretore.

Per la cassazione di tale ultima pronuncia ha proposto ricorso Milesi Aurelio, affidato a due motivi.

Resistono, con controricorso, Milesi Rosetta, Bonzi Giuseppina, Bonzi Innocentina, Bonzi Marina, Bonzi Carmelina, Bonzi Luigia Innocenza, Bonzi Patrizia, Bonzi Vittore, Milesi Luigi, Bonzi Renato, Bonzi Silverio, Milesi Giuseppina.

Non hanno svolto attività difensiva in questa sede gli intimati Milesi Battista, Milesi Caterina, Manzoni Lina, Bonzi Maria Bruna, Bonzi Basilio Alessandro, Bonzi Donatella, Bonzi Anna Maria e Bonzi Lorenza.

DIRITTO. - 1. - Con il primo motivo, denunciando «violazione e falsa applicazione di legge; nonché omessa e contraddittoria motivazione, circa un punto decisivo della controversia, ex art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., in riferimento all'art. 8, commi 8 e 11, legge n. 590 del 1965, nonché all'art. 5, legge n. 607 del 1966» il ricorrente censura la sentenza gravata nella parte in cui questa ha ritenuto corretto il provvedimento del Pretore che ha posto a suo carico le spese di lite.

Si osserva, in particolare, al riguardo:

- dottrina e giurisprudenza hanno più volte affrontato la tematica della portata della procedura di cui alla legge n. 607 del 1966, giungendo anche ad affermare che trattasi di una procedura pseudo giudiziale, e al limite dell'attività amministrativa: anche a prescindere da quanto precede non può tacersi che alla fase pretorile in esame non può riconoscersi un'attività giurisdizionale piena, in quanto in tale caso, giungeremmo alla abnorme conseguenza che, nel caso di specie, vi sono ben quattro gradi di giurisdizione [senza considerare che l'assurdo è (in) *re ipsa* atteso che secondo l'ordinamento costituzionale sono consentiti soltanto tre gradi di giurisdizione];

- il pagamento delle spese della fase pretorile doveva comunque essere disposta a istanza di parte;

- l'art. 5 della legge n. 607 del 1966 esclude la possibilità nella emissione dell'ordinanza pretorile, che la stessa possa contenere anche una condanna alle spese, sia in caso di accoglimento che di reiezione della domanda, attesa la sua formulazione letterale.

2. La censura, che investe una problematica che non risulta mai affrontata *ex professo* da questa Corte regolatrice negli ultimi anni, non coglie nel segno.

Sotto nessuno dei molteplici profili in cui si articola.

Deve, in particolare, *in primis*, escludersi che gli articoli 2 e seguenti della l. 22 luglio 1966, n. 607, in tema di affrancazione dei canoni enfiteutici perpetui o temporanei e di altre prestazioni fondiari perpetue (e applicabili anche in caso di riscatto della quota di fondo rustico di spettanza del componente la famiglia coltivatrice che abbia cessato di fare parte della conduzione colonica in comune, a norma dell'art. 8, comma 10, l. 26 maggio 1965, n. 590) disciplinino un procedimento non avente natura giurisdizionale, o comunque, integrino una procedura pseudo giurisdizionale, al limite della attività amministrativa.

È sufficiente, al riguardo, considerare la stessa formulazione letterale della norma in esame.

Questa, in particolare, prevede che «la domanda giudiziale di affrancazione, qualunque ne sia il valore, si propone con ricorso» al giudice «competente per territorio ai sensi dell'art. 21 del codice di procedura civile».

Non controverso quanto precede e pacifico, altresì, che «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse...» (cfr., art. 12, comma 1, preleggi) è palese che non può non avere natura tipicamente giurisdizionale un procedimento che non solo si svolge innanzi al giudice la cui competenza è individuata secondo le norme del codice di procedura civile, ma che si instaura, per stessa definizione datane dalla norma positiva, con «domanda giudiziale».

Anche a prescindere da quanto precede si osserva che Corte cost. 20 dicembre 1988, n. 1105, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 404, comma 1, c.p.c. nella parte in cui non ammette l'opposizione di terzo contro l'ordinanza con la quale il Pretore (ora il Tribunale in composizione monocratica) dispone la affrancazione del fondo enfiteutico, ai sensi dell'art. 4, l. 22 luglio 1966, n. 607.

Se l'ordinanza pronunciata ai sensi dell'art. 4, legge n. 607 del 1966 è suscettibile di impugnazione a norma dell'art. 404, comma 1 c.p.c. (secondo cui in particolare, «un terzo può fare opposizione contro la sentenza passata in giudicato o comunque esecutiva, pronunciata tra altre persone quando pregiudica i suoi diritti») è giocoforza concludere che l'ordinanza in esame non solo ha la natura giurisdizionale apoditticamente negata dalla difesa del ricorrente, ma è idonea, ove non impugnata nei termini, a passare in cosa giudicata.

Non pertinente, al fine del decidere, e di ritenere la natura non giurisdizionale del provvedimento in esame, è il rilievo che diversamente argomentando «il presente ricorso avanti la Suprema Corte di legittimità costituirebbe il quarto grado di giudizio, per la causa che ci occupa», senza considerare che «secondo l'ordinamento costituzionale sono consentiti soltanto tre gradi di giudizio».

In realtà l'art. 111 Cost. sia nella originaria formulazione sia per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 1, l. cost. 23 novembre 1999, n. 2, pur prevedendo che «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge», come non prevede affatto la garanzia del doppio grado di giurisdizione nel merito (cfr. Corte cost. 7 marzo 1984, n. 52; Corte cost. 15 aprile 1981, n. 62) così – reciprocamente – non pone alcun limite, quanto ai gradi di giurisdizione consentiti dalle norme ordinarie.

Quanto precede è talmente incontestabile che non si è mai dubitato, sotto il profilo *de quo*, della legittimità costituzionale del sistema del contenzioso tributario di cui al d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636, che prevedeva – appunto – quattro gradi di giurisdizione (Commissione tributaria di primo grado, di secondo grado e – quindi – alternativamente, ricorso alla Commissione tributaria centrale o alla Corte d'appello, le cui decisioni erano suscettibili, infine, di ricorso per cassazione).

Deve escludersi, infine, sia che nella specie la liquidazione delle spese di giudizio poteva avvenire solo su istanza delle parti, sia che dal tenore dell'art. 5, legge n. 607 del 1966, si ricavi che in realtà nel procedimento *de quo* solo il Tribunale, Sezione specializzata agraria, può – deve pronunciare sulle spese (e relativamente alla sola fase del giudizio che si è svolta innanzi a sé).

Ancorché l'art. 5, comma 7, l. 22 luglio 1966, n. 607, precisi che «le spese di giudizio presso la predetta Sezione (specializzata agraria) saranno a carico della parte soccombente», la circostanza non può essere invocata al fine di dimostrare che nessun provvedimento, sulle spese di lite, deve essere adottato dal giudice adito ai sensi dell'art. 2 della stessa legge.

Accertato, infatti, come si è accertato sopra, che anche il procedimento che si svolge innanzi al giudice monocratico è giurisdizionale e si conclude con un provvedimento suscettibile di passare in giudicato, è evidente che deve trovare applicazione la regola generale posta dall'art. 91, comma 1, c.p.c.

«Il giudice – prevede la ricordata disposizione – con la sentenza che chiude il processo davanti a lui condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme agli onorari di difesa».

La norma, giusta una interpretazione assolutamente pacifica, non fa riferimento alla «sentenza» in senso formale, ma in senso sostanziale.

Non si dubita, pertanto, che il giudice deve provvedere sulle spese in presenza di qualsiasi procedimento contenzioso, che si concluda con un provvedimento – anche se non emesso nella forma di sentenza – suscettibile di acquisire definitività (cfr., ad esempio, con riguardo al decreto emesso nel procedimento di cui all'art. 274 c.c., Cass. 14 gennaio 2000, n. 348; in margine al decreto avverso il rigetto dell'istanza di fallimento, Cass. 20 novembre 1996, n. 10180; sul decreto di deliberazione ai sensi dell'art. 31 e ss. della Convenzione di

Bruxelles 27 settembre 1968, Cass. Sez. Un., 26 giugno 1986, n. 4253; sul provvedimento camerale conclusivo del procedimento di revisione delle condizioni del divorzio, Cass. 9 aprile 1983, n. 2514).

Sempre in margine all'art. 91 c.p.c. è indubbio, altresì, che il giudice deve provvedere *ex officio*, sulle spese di lite, ponendole a carico del soccombente, salvo che la parte vincitrice abbia espressamente rinunziato alle stesse (Cass. 3 luglio 1999, n. 6893; Cass. 7 dicembre 1999, n. 13724).

Pacifico quanto sopra è evidente, da un lato, che esattamente il Pretore, nel definire, nel 1989, la complessa procedura instaurata da Milesi Aurelio contro i propri congiunti, con ricorso del 3 settembre 1982, ha condannato la parte ricorrente, risultata totalmente soccombente, al pagamento delle spese della procedura, anche in assenza di una espressa richiesta della parte vincitrice (che si era costituita con un proprio difensore in giudizio, resistendo alle avverse pretese), dall'altro, che è irrilevante al fine del decidere la circostanza che la legge n. 607 del 1966 faccia menzione delle spese di causa solo con riguardo alla fase che si svolge innanzi alla Sezione specializzata agraria e nulla disponga per la prima (innanzi, una volta, al Pretore, ora al Tribunale ordinario in composizione monocratica).

Avendo, in particolare, l'art. 91 c.p.c. carattere generale è evidente che il legislatore può derogare ad esso solo con una previsione espressa e non – certamente – come si adombra, per implicito.

Specie considerato che l'assunto di parte ricorrente è contraddetto anche dall'art. 10 della legge n. 607 del 1966 [in forza del quale, da un lato, «in deroga alle vigenti norme fiscali nel procedimento pretorio previsto dalla presente legge, tutti gli atti e tutti i documenti sono in esenzione da bolli, proventi e diritti di ogni specie» (comma 1), dall'altro, «i diritti e gli onorari dei procuratori legali, degli avvocati e dei consulenti sono ridotti alla metà» (comma 2), incompatibile con la tesi secondo cui il provvedimento che conclude la fase pretoria non può contenere la condanna della parte soccombente al pagamento delle spese di lite in favore dell'altra.

Come premesso, concludendo sul punto, il motivo in esame, risultato infondato, deve rigettarsi.

3. Come anticipato in parte espositiva i giudici del merito hanno rigettato la domanda proposta da Milesi Aurelio contro i propri congiunti, ai sensi dell'art. 8, comma 10, l. 26 maggio 1965, n. 590, e diretta a riscatto delle loro quote di proprietà di un fondo in comune di San Giovanni Bianco sul rilievo, assorbente, che al momento in cui Milesi Aurelio esercitò il diritto di riscatto il fondo era inidoneo a costituire, insieme con gli altri coltivati a qualsiasi titolo dal retraente, un'azienda agricola di dimensioni economicamente efficienti.

4. Parte ricorrente censura tale capo della sentenza gravata con il secondo motivo di ricorso, con il quale denunzia, in particolare, «violazione di legge per mancata, omessa ed erronea applicazione di legge *ex art.* 360, nn. 3 e 5 c.p.c. in riferimento all'art. 8, commi 10 e 11, legge n. 203 del 1982 (*recte*: legge n. 590 del 1965), nonché per erronea applicazione dell'art. 31, legge n. 203 del 1982».

Si osserva, infatti, che i giudici al fine di accertare se per effetto dell'esercitato retratto si assicurava, o meno, come previsto dall'art. 8, comma 10, legge n. 590 del 1965, una «impresa coltivatrice familiare di dimensioni economicamente efficienti» non potevano, come hanno fatto, fare applicazione dell'art. 31, l. 3 maggio 1982, n. 203, entrata in vigore 17 anni dopo la legge del 1965.

In realtà – evidenza ancora parte ricorrente – «spetta esclusivamente al giudice stabilire la ricorrenza dei requisiti soggettivi e oggettivi, prescindendo anche da quanto può avere espresso l'ispettore agrario in tema specifico».

«Non si è tenuto conto, nel presente giudizio» prosegue il ricorrente «di tutta la normativa speciale della C.E.(E.), in ordine alle conduzioni montane, e alle attività agro-silvo-pastorali. Non si è tenuto conto di tutte le sovvenzioni che attraverso le Comunità montane, vengono elargite alle aziende agricole di montagna, per consentire il permanere delle stesse, e la loro sopravvivenza...».

5. La deduzione è, per un verso, totalmente infondata, per altro, manifestamente inammissibile.

5.1. Come osservato sopra, giusta la testuale previsione di cui all'art. 8, comma 10, legge n. 590 del 1965 intanto può essere riconosciuto, al coltivatore diretto, il diritto di riscatto delle quote del fondo dei componenti la famiglia coltivatrice che hanno cessato di fare parte della conduzione colonica in comune e non vendano, entro cinque anni dal giorno in cui hanno lasciato all'azienda le loro quote, in quanto «l'acquisto (da parte del retraente) sia fatto allo scopo di assicurare il consolidamento di impresa coltivatrice familiare di dimensioni economicamente efficienti».

Certo quanto sopra si osserva, *in limine*, in contrasto con quanto apoditticamente si invoca da parte del ricorrente, che nella

specie i giudici del merito ben lungi dal rimettersi alle considerazioni svolte dall'organo amministrativo, hanno compiuto una propria indagine, al fine di accertare se nella specie era, o meno, assicurato il consolidamento di una impresa coltivatrice di dimensioni economicamente efficienti.

Contemporaneamente quei giudici non solo non hanno affatto applicato *directe*, per risolvere la presente controversia, l'art. 31, l. 3 maggio 1982, n. 203 (in tema di unità produttive insufficienti, ai fini della conversione dei contratti associativi agrari in affitto), ma hanno ritenuto, da un lato, che l'identità di *ratio* (tra le due disposizioni) consentiva la applicazione, in via analogica, dell'art. 31 della legge n. 203 del 1982, anche al fine di individuare le imprese di dimensioni economicamente efficienti ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 8, comma 10, legge n. 590 del 1965, dall'altro, testualmente, affermato che comunque il «criterio dettato dalla norma sopravvenuta ... sarebbe certamente utilizzabile dal giudice come elemento di valutazione nell'apprezzamento devolutogli dal menzionato art. 8, legge n. 590 del 1965».

È evidente, concludendo, sul punto, che non vi è stata - da parte dei giudici di merito - la denunciata violazione delle norme di legge indicate nel motivo ora in esame.

Non contenendo la legge n. 590 del 1965 alcuna precisazione circa la nozione di «impresa coltivatrice di dimensioni economicamente efficienti» correttamente i giudici del merito hanno ritenuto che questa - come, per altri fini, dispone l'art. 31 della l. 3 maggio 1982, n. 203 - debba individuarsi in quella capace di assicurare una produzione annuale media, dedotte le spese di coltivazione, pari almeno alla retribuzione annuale di un salariato fisso comune occupato in agricoltura, quale risulta dai patti sindacali vigenti nella zona.

Non solo l'interpretazione data dalla Corte d'appello di Brescia dell'art. 8, comma 10, legge n. 590 del 1965 pare logica e conforme alla lettera della norma, non potendosi, certamente, definire efficiente una azienda che non sia tale da garantire almeno il reddito di un salariato fisso comune occupato in agricoltura, ma le considerazioni svolte in ricorso al fine di contestare la sopra ricordata conclusione sono in contrasto con i canoni della interpretazione normativa di cui agli artt. 12 e 14 preleggi.

Giusta la testuale previsione di cui all'art. 12, comma 2, preleggi, in particolare «se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe».

Certo quanto sopra, pacifico che - come ammette lo stesso ricorrente - nulla dispone l'art. 8, comma 10, sulla nozione di «impresa coltivatrice di dimensioni economicamente efficienti», è evidente che nulla si opponeva perché, in via di applicazione analogica, il giudice del merito facesse riferimento, per la corretta interpretazione di una norma del 1965, a una legge del 1982.

E, in particolare, alla nozione di «unità produttiva idonea» come definita nell'art. 31, comma 2, della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Specie considerato che le due disposizioni regolano casi simili, cioè la sorte di imprese agricole «marginali», in quanto non idonee a garantire un utile tale da assicurare al conduttore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa (cfr. art. 36, comma 1, Cost.).

Si assume, in ricorso, ancora, che l'art. 31 legge n. 203 del 1982 non è suscettibile di applicazione analogica: in realtà solo le leggi penali e quelli che fanno eccezioni a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati (art. 14 preleggi).

Pacifico quanto sopra deve escludersi che la definizione di «unità produttiva idonea» contenuta nel più volte ricordato art. 31 legge n. 203 integri una disposizione che deroghi a una regola generale.

Precisato quanto precede, non controverso in linea di fatto, che con riferimento all'epoca della domanda di riscatto, la retribuzione annua di un salariato comune occupato in agricoltura era pari a circa lire 12.296.000 mentre dal complesso dei terreni di cui aveva la disponibilità l'attuale ricorrente poteva ricavarsi una produzione lorda vendibile di sole lire 8.770.420, è palese che correttamente i giudici del merito hanno rigettato la domanda di riscatto.

5.2. Quanto all'ulteriore profilo di ricorso, e, in particolare, alla deduzione (sotto l'aspetto di cui all'art. 360, n. 5 c.p.c.) che i giudici del merito non avrebbero considerato le provvidenze della normativa C.E. e le sovvenzioni elargite attraverso le Comunità montane alle aziende agricole di montagna, il ricorso, come sopra anticipato, è inammissibile per la sua estrema genericità.

Pacifico, infatti, e il relativo capo della sentenza gravata oltre che corretto in diritto non è in alcun modo contestato dal ricorrente, che al fine di valutare se l'impresa coltivatrice oggetto di controversia sia di dimensioni economicamente efficienti deve tenersi presente in via esclusiva la situazione di fatto (e di diritto) esistente alla data della domanda di riscatto, è palese che il ricorrente non poteva limitarsi ad

affermare che negli anni dal 1982 al 1984 esisteva una normativa a favore delle imprese agricole montane (peraltro neppure indicata nei suoi estremi), ma altresì, dimostrare, puntualmente, di quali incentivi beneficiava, in concreto, l'azienda oggetto di controversia.

6. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. La relativa novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite di questo giudizio di legittimità. (Omissis)

(1) NATURA GIURIDICA DELLA PROCEDURA DI CUI ALLA LEGGE N. 607 DEL 1966 E APPLICAZIONE ANALOGICA DELL'ART. 31 LEGGE 203/82 AL RISCATTO FORZOSO EX ART. 8, C. 10, DELLA LEGGE 590/1965.

La sentenza n. 10417 del 18 luglio 2002 della Suprema Corte analizza con grande lucidità e convincenti argomentazioni la portata della procedura di cui alla legge n. 607 del 1966, pervenendo ad affermare il suo profilo giurisdizionale.

E ciò sulla base di un'interpretazione letterale delle norme che prevedono una domanda giudiziale nelle forme del ricorso al giudice «competente per territorio ai sensi dell'art. 21 del codice civile di procedura», interpretazione rafforzata dal richiamo a Corte costituzionale 20 dicembre 1988, n. 1105 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 404, comma 1, c.p.c. nella parte in cui non ammette l'opposizione di terzo contro l'ordinanza con la quale il Pretore dispone l'affrancazione del fondo enfiteutico ai sensi dell'art. 4 l. 22 luglio 1966, n. 607. Da questo scaturisce la natura dell'ordinanza che conclude la procedura in esame e che è idonea, non impugnata in termini, a passare in giudicato. Questa ordinanza è in sostanza una sentenza.

È pure rilevante il passaggio della sentenza in esame ove si confuta in maniera netta l'argomentazione del ricorrente secondo la quale, attribuendo natura giurisdizionale alla procedura avanti il Pretore (ora davanti al Tribunale in composizione monocratica), il ricorso proposto avanti la Suprema Corte di legittimità costituirebbe il quarto grado di giudizio, mentre costituzionalmente sarebbero consentiti solo tre gradi di giudizio. La confutazione trae fondamento dall'art. 111 Cost. che non pone alcun limite ai gradi di giurisdizione.

Dalla natura giurisdizionale della procedura in esame i giudici di legittimità logicamente fanno discendere l'applicazione in punto di spese giudiziali della regola generale posta dall'art. 91, comma 1, c.p.c.

Merita infine consenso l'assunto della sentenza in esame secondo il quale rettamente i giudici del merito hanno operato compiendo una loro autonoma valutazione in ordine all'idoneità del fondo oggetto di retratto allo scopo di realizzare il «consolidamento di impresa coltivatrice familiare di dimensioni economicamente efficienti», come previsto dall'art. 8, comma 10, legge n. 590 del 1965.

La predetta valutazione non si è infatti rimessa pedissequamente alle considerazioni svolte dall'organo amministrativo Ispettorato dell'agricoltura che esprime un parere tecnico (1) ma si è fondata sull'applicazione in via analogica dell'art. 31 l. 3 maggio 1982, n. 203 per identità di *ratio* tra tale disposizione e quella di cui all'art. 8, comma 10, della legge n. 590 del 1965. In ogni caso il giudice di merito ha correttamente utilizzato il criterio dettato dall'art. 31 predetto come elemento di valutazione per la sua pronuncia sul punto.

Puntuale è il rilievo della sentenza in esame in ordine alla possibilità di applicazione analogica dell'art. 31, alla luce dell'art. 14 delle preleggi.

Gianfranco Busetto

(1) G. BUSETTO, *Natura giuridica dell'accertamento ispettoriale del prezzo congruo del fondo nell'ipotesi di riscatto forzoso ex art. 8, 10° comma, della legge 590/1965*, in questa Riv., 1997, n. 7/8, 447.



Cass. Sez. Lav. - 5-7-2002, n. 9757 - Sciarelli, pres.; Vidiri, est.; Fuzio, P.M. (parz. diff.) - INAIL (avv. Catania ed altro) c. Sguotti (avv. Rinaldi). (Cassa e decide nel merito Trib. Modena 18 novembre 1999)

**Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Proprietari, mezzadri, affittuari esercitanti opera manuale abituale nelle rispettive aziende - Estensione - Limiti - Infortunio subito nel corso di attività di organizzazione e direzione dell'attività economica aziendale - Tutela assicurativa - Esclusione - Attività di carattere meramente esecutivo - Tutela assicurativa - Applicabilità - Fattispecie.** (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 205)

*La tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura apprestata dall'art. 205 del d.p.r. n. 1124 del 1965, il quale comprende fra gli assicurati i proprietari, mezzadri, affittuari che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende, non riguarda quella parte di attività di carattere propriamente individuale, ossia quella volta alla organizzazione e direzione dell'attività economica aziendale, rientrando invece nell'attività tutelata quella di carattere meramente esecutivo, che può essere svolta indifferentemente sia dallo stesso lavoratore-imprenditore che da un qualsiasi prestatore d'opera dipendente, sempre che sia caratterizzata da manualità, intesa nel senso che comporti la esposizione del soggetto alla eventualità di un danno alla sua corporeità; pertanto, in ipotesi di evento lesivo verificatosi mentre il soggetto tutelato svolge mansioni inerenti all'acquisto di strumenti o materiali occorrenti per l'attività economica dell'azienda, l'operatività della tutela antinfortunistica è condizionata all'accertamento che tali mansioni rientrino in operazioni di uso corrente e non esprimano invece una valutazione ed una scelta di carattere organizzativo imprenditoriale (nella specie, la sentenza impugnata, confermata dalla S.C., aveva ritenuto tutelabile l'infortunio subito da un agricoltore mentre si recava ad acquistare una macchina seminatrice da utilizzare per la coltivazione del proprio fondo) (1).*

(Omissis). - Va disposta ai sensi dell'art. 335 c.p.c. la riunione del ricorso principale e di quello incidentale perché proposti ambedue avverso la medesima sentenza.

Con il primo motivo di ricorso l'INAIL deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 68 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 in relazione agli artt. 112, 113, 414 e 434 c.p.c., violazione del principio del contraddittorio nonché omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, il tutto in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. Ribadisce al riguardo l'INAIL che l'assicurato nell'unico motivo dell'atto di appello si è limitato a chiedere l'accertamento sulla indennizzabilità dell'infortunio subito in quanto strettamente ricoglegabile al lavoro agricolo. Se pertanto il Tribunale avesse correttamente interpretato il contenuto del gravame si sarebbe sicuramente accorto che in esso non vi era alcun riferimento alle conseguenze dannose che, in primo grado, si assumevano dovute all'infortunio-del 1994 (trauma contusivo dorso lombare al fianco sinistro con abrasioni e contusioni multiple), dedotte a fondamento della pretesa all'indennità temporanea, ed inoltre si sarebbe sicuramente reso conto che l'assicurato non si era neppure preoccupato di riproporre i mezzi di prova per dimostrare di essersi trovato, a seguito del trauma del 1994, in condizioni di inabilità assoluta che per venti giorni gli aveva impedito «totalmente e di fatto di attendere al proprio lavoro», come richiesto dall'art. 68 del t.u. n. 1124/1965. E che tali questioni dovessero essere riproposte nell'atto di appello risultava chiaro se solo si considerava che il Pretore non aveva svolto alcun accertamento sul fatto costitutivo della domanda di prestazioni previdenziali e cioè sullo stato inabilitante dello Sguotti; stato inabilitante che, per costituire oggetto del giudizio di secondo grado, avrebbe dovuto essere espressamente specificato con l'atto di appello e con l'indicazione dei relativi mezzi di prova di cui l'assicurato intendeva avvalersi, così come richiesto dal combinato disposto degli artt. 434 e 414 c.p.c. In altri termini, il Tribunale, attribuendo - in relazione alla finalità che lo Sguotti intendeva perseguire - un contenuto sostanziale diverso da quello che lo Sguotti medesimo con tanta precisione aveva chiaramente espresso nel suo atto di appello, ha finito per sostituire d'ufficio (e perciò inammissibilmente ed immotivatamente) all'azione di accertamento di indennizzabilità dell'infortunio, formalmente proposta dall'appellante,

un'azione di condanna alla erogazione delle prestazioni previdenziali non più avanzata con il mezzo di gravame e sulla quale, di conseguenza, essendosi formato il giudicato interno, il Collegio non avrebbe più potuto pronunziarsi se non violando, con il disposto dell'art. 2909 c.c., anche quello dell'art. 112 c.p.c. ed il principio del contraddittorio.

Il motivo è infondato e, pertanto, va rigettato.

Questa Corte ha affermato che l'interpretazione della domanda e l'apprezzamento della sua ampiezza e del suo contenuto costituiscono, anche nel giudizio di appello, ai fini dell'individuazione del *devolutum*, un tipico apprezzamento di fatto, rimesso al giudice di merito e, pertanto, insindacabile in sede di legittimità, se non sotto il profilo dell'esistenza, sufficienza e logicità della motivazione (cfr. Cass. 14 aprile 1999, n. 3678), precisando al riguardo come tale interpretazione debba essere condotta sulla base sia della formulazione letterale della domanda stessa sia, soprattutto, del suo contenuto sostanziale, in relazione alle finalità perseguite dalla parte ed al provvedimento richiesto in concreto, desumibile dalla situazione dedotta in causa e dalle eventuali precisazioni formulate nel corso del giudizio (cfr. in tali sensi Cass. 12 ottobre 1998, n. 10101).

Orbene, nel caso di specie, il Tribunale di Modena ha ritenuto - dandone una motivazione congrua e del tutto corretta sul piano logico-giuridico e, pertanto, non suscettibile di alcuna censura in questa sede di legittimità - che l'assicurato, nel suo gravame avverso la decisione che lo aveva visto soccombente, ha inteso (al di là di quanto ricavabile da singole espressioni) riproporre integralmente la domanda di indennità di malattia avanzata in primo grado. Ne consegue che nel caso di specie non può condividersi l'assunto del ricorrente circa il formarsi di un giudicato (che impedirebbe di esaminare la domanda dello Sguotti) e circa la violazione del disposto dell'art. 112 c.p.c. (per mancata corrispondenza nella impugnata sentenza tra chiesto e pronunziato), dovendosi al riguardo ribadire che il Tribunale, interpretando correttamente il contenuto dell'atto di appello, ha evidenziato come lo stesso assicurato avesse inteso impugnare integralmente la sentenza di primo grado.

Per quanto poi attiene alla censura dell'INAIL relativa alla mancata riproposizione in appello dei mezzi istruttori da parte dell'assicurato è sufficiente rilevare - per attestarne la irrilevanza ai fini decisori - che lo stato di inabilità assoluta dello Sguotti e la sua durata sono stati ritenuti sussistenti sulla base della documentazione acquisita agli atti. Ed inoltre - come ha affermato più volte questa Corte - la norma dell'art. 346 c.p.c. per la quale le domande ed eccezioni non accolte e non esaminate, perché ritenute assorbite dal giudice di primo grado, devono essere riproposte in appello, non riguarda anche le istanze istruttorie in quanto queste si intendono implicitamente richiamate con la riproposizione delle domande ed eccezioni a sostegno delle quali sono state formulate (cfr. al riguardo tra le altre: Cass. 8 maggio 1993, n. 5330; Cass. 10 febbraio 1990, n. 978).

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 205, 206 e 207 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, come modificati, gli ultimi due, dagli artt. 1 e 2 della l. 20 novembre 1986, n. 778 in relazione agli artt. 112 e 113 c.p.c., nonché omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia. Deduce in particolare il ricorrente che in ogni caso il Tribunale non ha tenuto conto che l'art. 205 del t.u. n. 1124/1965 ha equiparato i lavoratori autonomi in agricoltura (in quanto prestatori abituali di opere manuali) ai lavoratori subordinati, nell'evidente convinzione di dovere porre sullo stesso piano le condizioni delle due categorie di lavoratori i quali, nell'espletamento di operazioni sostanzialmente simili, vanno incontro allo stesso rischio di infortunio. L'ambito soggettivo della tutela non riguarda, pertanto, quella attività che può definirsi imprenditoriale così da doversi ritenere indennizzabile solo l'infortunio che attenga al momento lavorativo-esecutivo e non a quello organizzativo dell'impresa agricola.

Problematica questa completamente pretermissa dal Tribunale il quale, male interpretando l'art. 207 t.u., ha ritenuto che tale norma abbia esteso la tutela assicurativa anche ad attività diverse da quelle strettamente agricole e facenti parte di quelle più ampiamente imprenditoriali-speculative.

Per concludere sul punto il Tribunale, nell'affermare che «sulla scorta del secondo comma dell'art. 207 del t.u. 1124/1965, il recarsi ad acquistare una macchina seminatrice è attività collegata perché funzionale alla coltivazione ed alla rivendita dei prodotti» ha solo chiarito che si era in presenza di una attività protetta in

agricoltura ai sensi del titolo secondo del suddetto testo unico (e non nell'industria alla stregua del primo titolo dello stesso testo unico), ma non ha risolto il problema consistente nello stabilire se l'acquisto di una macchina seminatrice si configurasse come attività meramente esecutiva, come tale tutelata ex art. 205 t.u., ovvero come attività imprenditoriale esclusa invece dalla tutela come sostenuto da esso istituto che ha, appunto, negato che lo Sguotti fosse soggetto assicurato per essere l'infortunio del 1994 avvenuto nell'espletamento di una attività imprenditoriale.

In una fattispecie con spiccati profili analogici con quella in esame, questa Corte ha statuito che la tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura – apprestata dall'art. 20 del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, il quale comprende tra gli assicurati i proprietari, mezzadri, affittuari che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende – non riguarda quella parte di attività di carattere propriamente individuale ossia quella volta alla organizzazione e direzione dell'attività economica aziendale, rientrando invece nell'attività tutelata quella di carattere meramente esecutivo, che può essere svolta indifferentemente sia dallo stato lavoratore-imprenditore che da un qualsiasi prestatore d'opera dipendente, sempreché sia caratterizzata da manualità, intesa nel senso che comporti la esposizione del soggetto alla eventualità di un danno alla sua corporeità; pertanto in ipotesi di evento lesivo verificatosi mentre il soggetto tutelato svolge mansioni inerenti all'acquisto di strumenti o materiali occorrenti per l'attività economica dell'azienda, l'operatività della tutela antinfortunistica è condizionata all'accertamento – per il quale è istituzionalmente competente il giudice di merito – che tali mansioni rientrino in operazioni di uso corrente e non esprimano invece una valutazione ed una scelta di carattere organizzativo imprenditoriale (cfr. in tali esatti termini: Cass. 1° ottobre 1997, n. 9600, che ha confermato la decisione del giudice di merito che aveva accolto la domanda di un agricoltore infortunatosi mentre si recava ad acquistare alcuni bulloni per una serra rilevando il carattere di operazione meramente esecutiva rivestita dall'acquisto, cui adde, Cass. 7 dicembre 1998, n. 12374 per l'indennizzabilità dell'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre si spostava in macchina dal proprio fondo alla sede del Consorzio per informarsi sui tumi di irrigazione; Cass. 2 giugno 1998, n. 5416 sempre per l'indennizzabilità di un infortunio subito da un coltivatore diretto ed allevatore di bestiame nel corso di un viaggio compiuto con proprio mezzo per recarsi a trattare l'acquisto di alcuni suini).

Orbene, il Tribunale si è attenuto ai suddetti principi atteso che – a seguito di un'attenta ricostruzione dei fatti di causa cui era istituzionalmente delegato – ha ritenuto che l'infortunio subito dallo Sguotti fosse assoggettato alla tutela assicurativa per avere lo Sguotti stesso subito detto infortunio mentre si recava ad acquistare una macchina seminatrice, spiegando così una attività meramente esecutiva da considerarsi, ai sensi del disposto dell'art. 207 del d.p.r. n. 1124 del 1965, inerente alla coltivazione del suo fondo.

Coerente corollario di un siffatto iter argomentativo e dell'avvenuto accertamento – attraverso idonea certificazione – della natura e della durata dell'invalidità assoluta temporanea dell'assicurato, è la condanna dell'INAIL al pagamento della prestazione economica rivendicata dallo Sguotti.

Con il terzo motivo il ricorrente deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 30 dicembre 1991 in relazione agli artt. 429 c.p.c. e 150 disp. att. c.p.c. nonché omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, il tutto in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c. Sostiene l'INAIL che all'assicurato spettava sull'indennità temporanea riconosciutagli solo la maggiore somma tra interessi e rivalutazione monetaria in quanto il diritto all'erogazione della menzionata prestazione da parte dell'INAIL era sorto nel 1994 e, quindi, nella piena vigenza della legge n. 412 del 1991, che impediva il cumulo della rivalutazione e degli interessi riconoscendo solo il diritto a questi ultimi.

La vigenza del disposto dell'art. 16, comma 6, legge n. 412 – come quello del disposto dell'art. 22, comma 36, legge n. 724 del 1994 – non investito neanche indirettamente dall'intervento demolitorio della sentenza 2 novembre 2000, n. 459 della Corte costituzionale – porta all'accoglimento del terzo motivo di ricorso avven-

do questa Corte, a Sezioni Unite, risolto il contrasto giurisprudenziale sorto sul punto all'interno della Sezione lavoro (Cfr. al riguardo Cass., Sez. Un., 26 giugno 1996, n. 5895).

Per concludere vanno rigettati il primo ed il secondo motivo del ricorso principale e va accolto il terzo.

La sentenza impugnata va, pertanto, cassata in relazione al motivo accolto.

Alla stregua dell'art. 384 c.p.c., non essendo necessari altri accertamenti di fatto, la controversia può essere decisa nel merito, con la condanna dell'INAIL a corrispondere sulle prestazioni riconosciute all'assicurato nella impugnata sentenza la maggiore somma tra gli interessi nella misura legale ed il risarcimento del danno derivante dalla diminuzione del valore del credito secondo gli indici ISTAT (cfr. al riguardo Cass., Sez. Un., 26 giugno 1996, n. 5895), dovendosi nel resto confermare l'impugnata decisione.

Il rigetto del primo e del secondo motivo del ricorso principale comportano l'assorbimento del ricorso incidentale con il quale l'assicurato ha chiesto, nel caso fosse stato disposto il riesame della controversia in sede di rinvio, la declaratoria della validità, pure per la fase d'appello, della richiesta di prova formulata in primo grado, anche se non formalmente riproposta in sede di gravame. (Omissis)

#### (1) LAVORO ORGANIZZATIVO E LAVORO ESECUTIVO NELL'INFORTUNIO DEL COLTIVATORE DIRETTO.

1. - Un coltivatore diretto era rimasto vittima di un incidente stradale mentre, alla guida della propria auto, si recava a comprare una seminatrice. Poteva fruire della tutela antinfortunistica? La risposta affermativa, data da questa sentenza, è senz'altro da condividere. Ma la motivazione addotta a suo sostegno mi sembra contorta e poco persuasiva. All'identico risultato si poteva giungere, credo, in modo più convincente.

2. - L'INAIL aveva prospettato, anche questa volta, la sua ben nota tesi, secondo cui la copertura assicurativa non si estenderebbe all'opera del coltivatore diretto nella sua totalità, ma resterebbe invece circoscritta al solo profilo manuale di essa. Ed il Collegio, in linea di principio, ha condiviso una tale impostazione, richiamando, altresì, alcuni suoi precedenti (1) da cui è stata ricavata la massima, in base alla quale la protezione disposta per i proprietari, mezzadri ed affittuari dall'art. 205, lett. b) del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124 «non riguarda quella parte di attività di carattere propriamente individuale ossia quella volta alla organizzazione e direzione dell'attività economica aziendale». Se fosse stato coerente avrebbe dovuto quindi escludere, nella specie, il diritto all'indennizzo: la stipulazione di un contratto, con cui ci si procura una macchina agricola, rientra, per l'appunto, tra gli atti (a carattere negoziale) di organizzazione dell'impresa; non certo fra le occupazioni materiali che questa richiede. Invece, ne ha affermato la sussistenza, ma solo trincerandosi dietro la valutazione effettuata dai giudici di merito – ritenuta immune da vizi, e pertanto insindacabile in sede di legittimità – secondo cui l'acquisto di detta macchina richiedeva «una attività meramente esecutiva da considerarsi, ai sensi del disposto dell'art. 207 del d.p.r. n. 1124, inerente alla coltivazione del ... fondo».

Si ha così l'impressione che la Corte, da un lato, abbia avvertito quanto sarebbe stata insoddisfacente la soluzione contraria a quella cui, in definitiva, è approdata, ma, dall'altro, non abbia saputo fornire, della propria scelta, una spiegazione solida e lineare. Eppure, il modo per mettere

(1) Cass. 1° ottobre 1997, n. 9600 è riassunta in *Foro it. Rep.*, 1997, s.v. *Infortuni sul lavoro*, n. 95, e Cass. 7 dicembre 1998, n. 12374, *ibidem*, v. cit., n. 159; Cass. 2 giugno 1998, n. 5416, in questa Riv., 1998, 537, con nota di BAIOCCHI, *Indennizzabile l'infortunio occorso nello*

*svolgimento di attività connesse*; tutte e tre si trovano già ricordate anche nella mia nota *Raccolta di legna per uso domestico, imprudenza dell'assicurato e normativa antinfortunistica*, *ibidem*, 2001, p. 316.

d'accordo le esigenze dell'equità con quelle della logica c'era: bastava respingere la distinzione sui l'INAIL aveva costruito la sua difesa; distinzione che, se pure ha incontrato un certo favore da parte di un filone della giurisprudenza, di cui, peraltro, rimane incerta la portata (2), non trova alcun fondamento nel nostro sistema (3), dal quale, anzi, è smentita, com'è facile dimostrare sulla base di due dati testuali che non ammettono dubbi.

3. - Il primo è l'art. 210 del citato d.p.r. Esso richiede, per l'indennizzabilità dell'evento dannoso, che questo si sia verificato «in occasione di lavoro»: punto e basta. Non scende a specificazioni analitiche circa la sua natura. Se ne deduce che qualunque tipo di lavoro – purché, beninteso, sussistano gli altri presupposti voluti dalla legge – può costituire occasione di un infortunio ricompreso nella relativa tutela. L'interpretazione che qui si critica potrebbe sostenersi in un solo caso: se l'art. 210 precisasse, a chiare lettere, che oggetto di previsione è l'infortunio avvenuto in occasione di lavoro «manuale», ovvero (benché i due termini non mi sembrino sinonimi) «esecutivo». Ma finché la legge parlerà, *tout court*, di «lavoro» senza alcun aggettivo qualificativo, non potrà l'interprete introdurre una distinzione che, essendo priva di riscontro nel dettato normativo, si risolverebbe in una arbitraria limitazione del suo ambito di applicabilità.

4. - Questo risultato esegetico trova sicura conferma nella *ratio* della disposizione. Se il concetto di occasione rimane lo stesso per tutti i destinatari della legislazione antinfortunistica, quello di lavoro muta, invece, a seconda della categoria di soggetti presa in considerazione. Nel caso del coltivatore diretto esso si articola in tutta una gamma di componenti, numerose e varie. Il coltivatore diretto non è un lavoratore subordinato, la cui opera possa venir contenuta entro le mansioni già assegnategli da altri e sintetizzate nella relativa qualifica. A voler essere precisi non è neppure un lavoratore autonomo, come invece si legge nella sentenza, che recepisce una terminologia abbastanza diffusa fra gli studiosi di diritto della previdenza sociale, ma inesatta. Egli è un imprenditore, ancorché piccolo: così lo definiva già il codice, all'art. 2083, e non ho certo bisogno di ricordare come proprio su questo suo ruolo imprenditoriale abbia posto sempre più l'accento la legislazione che si è susseguita negli ultimi sessant'anni. Il lavoro nell'impresa è, per definizione, un fattore della produzione, organizzato con gli altri. Quindi l'attività dell'imprenditore – di qualunque imprenditore – è, in primo luogo, attività organizzativa. Ma il suo peso grava particolarmente sul titolare di un'impresa di modeste dimensioni. In essa, infatti, scarso margine è lasciato ad impiegati o dirigenti amministrativi che possano affiancarlo o magari sostituirlo in virtù dei loro poteri di rappresentanza, ed il principio della divisione dei compiti più trovare applicazione solo in forma embrionale.

Il coltivatore diretto deve pertanto curare i rapporti con i fornitori, con la clientela, con le banche, con i più diversi enti pubblici e privati, contando quasi esclusivamente sulle sole sue forze. Si tratterà, appunto, di lavoro organizzativo, o amministrativo, o direttivo, ma pur sempre di lavoro, che può essere fonte di rischi, come l'abbondante casistica di cui disponiamo si incarica fin troppo bene di dimostrare. Rischi professionali, beninteso, in quanto connaturati all'attività svolta, ai quali, perciò, il coltivatore diretto, finché rimane tale, non può sottrarsi. Per quale motivo, dunque, non dovrebbe esserne protetto? Si obietterà che un simile orientamento dilata in misura considerevole la sfera della tutela. Credo di poter rispondere ch'esso non ha l'effetto di allargare il campo di applicazione della norma, rispetto all'ambito voluto dal legislatore, ma semplicemente quello, ben diverso, di non restringerlo. Interpretazione, quindi, non estensiva, bensì dichiarativa. Che, osservo per inciso, rende superfluo anche il richiamo all'ipotesi dell'infortunio *in itinere* ed alla severa disciplina per esso introdotta dall'art. 12 del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38. Di un prestatore d'opera subordinato è esatto dire che va al lavoro quando percorre il tragitto fa la sua abitazione e lo stabilimento o l'ufficio; ma il coltivatore diretto che, a bordo della propria auto, si reca da un concessionario di macchine agricole per acquistare una seminatrice non va al lavoro: egli sta già lavorando, nell'accezione più completa del termine.

5. - Il secondo dato testuale è costituito proprio dall'art. 205, lett. b) del medesimo d.p.r. che la Cassazione ha male interpretato. Vi si legge infatti che nell'assicurazione sono compresi «i proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniuge e figli, anche naturali o adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende». Orbene, se davvero il legislatore fosse stato animato dall'intento che la sentenza gli attribuisce, non si sarebbe certo espresso così. Avrebbe detto, invece, che assicurati sono i proprietari, mezzadri, ecc., quando prestano opera manuale, o, meglio ancora, sinché prestano, o nella misura in cui prestano, ecc. Se questo è vero, siamo altresì in grado di comprendere quale sia l'esatto rilievo che alla cosiddetta manualità del lavoro deve riconoscersi nel settore di cui ci stiamo occupando (4). Essa non riguarda l'eziologia dell'infortunio che, come s'è visto, per quanto disposto dall'art. 210, può verificarsi in occasione di qualunque tipo di attività direttiva od esecutiva che sia, bensì la delimitazione delle persone, a beneficio delle quali la tutela è disposta. L'errore della Suprema Corte consiste dunque nell'aver operato un'indebita trasposizione di tale requisito dal piano soggettivo a quello oggettivo.

Riassumendo, il sistema in vigore può così delinearsi. I proprietari, ecc., che prestano abitualmente anche opera manuale sono compresi nella previsione della legge e quindi

(2) Non sono mancate, infatti decisioni in senso contrario: per ricordare un solo esempio, è stato ritenuto indennizzabile l'infortunio occorso a chi, dai campi, dove stava trattando la vendita dei prodotti, si recava in auto alla propria abitazione per prelevare il bollettario di consegna della merce (Trib. Macerata 27 marzo 1996, in *Dir. lav. Marche*, 1996, p. 211).

(3) Questa mia posizione critica non è di oggi soltanto: cfr. già *L'occasione di lavoro nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura*, in *Mass. giur. lav.*, 1988, p. 906. Nella dottrina più recente DE COMPADRI e GUALTIEROTTI, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Milano, 1999, p. 131 ss., a proposito della figura dell'artigiano, in relazione alla quale il problema si pone negli stessi termini (v. infatti T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4, n. 3).

(4) Diversa portata, com'è intuitivo, essa aveva in origine, quando la nostra assicurazione era circoscritta ai soli lavoratori subordinati che appartenevano alla categoria operaia (cfr. le leggi 17 marzo 1898, n. 80 e 29 giugno 1903, n. 243, confluite nel t.u. 31 gennaio 1904, n. 51). Coglie dunque nel segno chi (per tutti cfr. già HERNANDEZ, *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972, p. 57) ravvisa nel d.lgs. lgt. 23 agosto 1917, n. 1450, con cui, per la prima volta, essa è stata estesa ai «proprietari, mezzadri, affittuari, loro mogli e figli, anche naturali, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende» (art. 1, lett. b)

un'evoluzione non solo in senso quantitativo ma anche qualitativo, perché in virtù di tale provvedimento è aumentato non solo il numero delle persone tutelate ma anche quello delle relative attività. Probabilmente il vizio di fondo delle sentenze citate *retro*, alla nt. 1, consiste proprio nel non aver compreso a fondo la portata di tale innovazione. Aggiungo tuttavia – molto rapidamente per non andar fuori tema – che anche nel settore del lavoro subordinato il requisito della «manualità», nel corso di questi ultimi trent'anni, è stato inteso in modo tale da attenuarne sempre più la rilevanza, sino a ravvisarlo nel semplice contatto con la macchina che, via via, ha fatto diminuire, fin quasi ad annullarla, la necessità dello sforzo muscolare. Così, ad es. oggi sono protetti anche l'impiegato, o lo stesso dirigente, che ricevano una scarica elettrica mentre sono al computer, pur se la loro «opera manuale» si riduce ad una leggera pressione dell'indice sul *mouse*. Per una panoramica aggiornata cfr., ancora HERNANDEZ, *Tutela dei dirigenti*, in *Riv. inf. mal. prof.*, 2000, I, 599 ss., in cui l'A. illustra quanto disposto in materia dall'art. 4 del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38, rilevando, peraltro, che «la soluzione legislativa adottata corrisponde sostanzialmente a quella già da tempo praticata, pur in assenza di una norma specifica». Da ciò un corollario: la premessa da cui muove (contraddicendosi subito dopo) la sentenza che qui si pubblica non è solo erronea, ma anche anacronistica.

sono tutelati *sempre*: in ogni momento ed in ogni aspetto della loro attività. Viceversa, quelli che non prestano abitualmente la propria opera anche manuale ne sono esclusi e quindi non sono tutelati mai! Si pensi al proprietario «assenteista», che non coltiva personalmente la sua terra, ma si limita a percepirne le rendite, vivendo abitualmente in città, dove esercita tutt'altra professione, come quella dell'insegnante o del medico; ovvero all'affittuario «capitalista», fatto oggetto di apposita previsione anche da importanti leggi (5) successive al codice; costoro non saranno tutelati neppure nel caso che, *semel in anno* (ad es., durante una breve vacanza nelle rispettive tenute) intraprendano un lavoro manuale ed in occasione di esso subiscano un infortunio. Ma il coltivatore diretto, per definizione, svolge sempre, accanto all'attività organizzativa tipica di ogni imprenditore, anche quella manuale, sicché, nei suoi confronti, questa seconda ipotesi risulta, già a priori, improponibile (6).

Altro problema, come ben s'intende, è stabilire quando l'opera manuale del coltivatore diretto possa considerarsi, altresì, abituale. In proposito, l'art. 14, primo comma, lett. b) del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito nella l. 19 luglio 1993, n. 243 ha introdotto, com'è noto, una disciplina assai più rigida di quella precedentemente in vigore, e ad essa, nonostante i dubbi avanzati in dottrina, la Corte costituzionale ha dato di recente il suo avallo (7). Ma su questo punto la sentenza in esame non era chiamata a pronunziarsi.

Antonio Fontana

(5) Cfr., ad es., gli artt. 22-24 della l. 3 maggio 1982, n. 203.

(6) Se una critica si può muovere all'art. 205, lett. b) del t.u. n. 1124 del 1965 è di essere rimasto anche troppo vicino, nella sua formulazione, all'art. 1, lett. b) del d.lgs. n. 1450 del 1917 (il cui testo è riportato *retro*, alla nt. 4) tanto da non fare esplicita menzione dei coltivatori diretti, affermatasi, come categoria unitaria, solo in epoca più recente. È peraltro opinione comune (cfr. DE COMPADRI e GUALTIEROTTI, *op. cit.*, p. 333, e già ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1992, p. 783, testo e nt. 19) che il relativo elenco – proprietari, mezzadri, affittuari – non abbia carattere tassativo, ma solo esemplificativo: in esso rientrano perciò anche gli usufruttuari, gli enfiteuti, i meri possessori, i concessionari di terre incolte, gli assegnatari delle terre di riforma durante il periodo in cui non ne hanno ancora la proprietà, ecc.

(7) Corte cost. (ord.) 27 luglio 2001, n. 327, in questa Riv., 2002, p. 159, con nota di GATTA, *La Corte costituzionale conferma la legittimità della norma che ha modificato e requisiti richiesti per l'assicurazione infortuni dei coltivatori diretti*, ove un esauriente apparato bibliografico; il problema era stato sollevato da Cass. 16 dicembre 1999, *ibidem*, 2001, p. 49, con altra nota di GATTA, *I nuovi requisiti per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro dei coltivatori diretti: una questione di legittimità costituzionale la cui fondatezza è appesa ad un filo*.

\*

Cass. Sez. III Civ. - 1-7-2002, n. 9546 - Fiduccia, pres.; Finocchiaro, est.; Carestia, P.M. (parz. diff.) - D'Angelo (avv. Ciaramella) c. D'Angelo (avv. Tinto). (*Dichiara improcedibile App. Napoli 14 luglio 1999*)

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Tentativo di conciliazione (stragiudiziale) - Omissione - Conseguenze - Improponibilità della domanda - Parte determinante tale effetto - Eccezione - Legittimazione - Esclusione - Fondamento - Art. 157, terzo comma, c.p.c. - Applicabilità.** (C.p.c., art. 157; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

*L'art. 157, terzo comma, c.p.c., secondo cui «la nullità non può essere opposta dalla parte che vi ha dato causa», pone un principio d'ordine generale applicabile non solo in presenza di una nullità ma in ogni caso in cui all'inosservanza di un precet-*

*to d'ordine processuale sia collegata una sanzione; pertanto, la parte che, in una controversia agraria, omettendo di chiedere tempestivamente l'esperimento di un nuovo tentativo di conciliazione e depositando la memoria difensiva contenente una domanda riconvenzionale senza il rispetto dei termini di cui all'art. 46 della legge n. 203 del 1982, dia causa all'improponibilità della domanda riconvenzionale non può dolersi che il giudice abbia ritenuto proponibile la domanda stessa (1).*

(Omissis)

7. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia, ancora, «violazione e falsa applicazione dell'art. 46 della legge n. 203 del 1982 con riferimento all'art. 360 n. 3 c.p.c., nonché omesso, insufficiente esame e contraddittoria e illogica motivazione con riferimento all'art. 360 n. 5 c.p.c.».

Il ricorrente censura, in particolare, la sentenza di merito nella parte in cui questa ha esaminato, nel merito, rigettandola, la domanda riconvenzionale spiegata da esso ricorrente, volta a ottenere la indennità di legge per i miglioramenti apportati al fondo.

Una tale statuizione, evidenzia il ricorrente, è erronea atteso che i giudici di secondo grado hanno omesso di considerare che al momento della costituzione in giudizio, in primo grado, di esso concludente non era stato ancora definito il tentativo di conciliazione ex art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 né era trascorso il termine di sessanta giorni previsto dalla medesima disposizione, atteso che l'affittuario, nel caso concreto si era costituito in giudizio tempestivamente per l'udienza del 1° dicembre 1994, ai sensi del combinato disposto degli artt. 416 e 418 c.p.c., mentre il tentativo di conciliazione era stato definito solo successivamente, in data 30 novembre 1994.

8. Al pari dei precedenti, il motivo non può trovare accogliamento.

Come noto, in tema di «nullità degli atti processuali» il vigente ordinamento si ispira alla regola che «la nullità non può essere opposta dalla parte che vi ha dato causa» (art. 157, comma 3, c.p.c.).

Tale disposizione costituisce principio d'ordine generale del vigente ordinamento, palesemente applicabile non solo in presenza di una «nullità» in senso stretto, allorché cioè, per l'inosservanza di una certa «forma» la norma positiva commina *expressis verbis* la «nullità» di un certo atto, ma tutte le volte in cui la inosservanza di un precetto, d'ordine processuale, sia, comunque, sanzionato dalla norma positiva (come nella ipotesi che una certa condotta precluda al giudice l'esame nel merito, di una domanda o di una eccezione di parte).

Al riguardo, questa Corte ha ritenuto, pertanto – ad esempio – che l'attore non può dolersi del fatto che il giudice, prima di dichiarare la contumacia del convenuto non abbia indagato sulla eventuale sussistenza di vizi della citazione, o della sua notificazione, in quanto tali vizi non possono essere comunque opposti dall'attore, quale parte che vi ha dato causa (Cass. 12 marzo 1976, n. 866).

Analogamente, in altre occasioni, sempre nella stessa ottica, si è affermato sia che la nullità derivante dalla mancata osservanza del nuovo rito del lavoro, in una controversia relativa ad uno dei rapporti indicati dall'art. 409, n. 2 c.p.c., non può essere fatta valere da colui che alla stessa nullità abbia dato causa, iniziando il giudizio, dopo l'entrata in vigore della l. 11 agosto 1973, n. 533, con il rito previsto dalla legislazione precedente (Cass. 3 novembre 1982, n. 5783), sia che la parte, che abbia chiesto la trattazione della causa dinanzi alla commissione tributaria centrale, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, non può opporre l'estinzione del processo, in relazione alle disposizioni dell'art. 75 di detta normativa, sotto il profilo della tardività della propria istanza rispetto al termine all'uopo assegnato, dato che, anche nel rito tributario, l'invalidità dell'atto processuale non è deducibile da chi l'abbia provocata (Cass. 20 settembre 1997, n. 9336). Sempre in tema, per il rilievo che in caso di mancata integrazione del contraddittorio, questa non può essere dedotta dalla parte che abbia omesso la notifica dell'atto di impugnazione al proprio litisconsorte, Cass. 12 dicembre 1997, n. 12608).

Pacifico quanto precede si osserva che nella specie la circostanza che la memoria difensiva presentata da D'Angelo Nicola e conte-

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In merito al principio che stabilisce che l'invalidità di un atto processuale non è deducibile da chi l'abbia provocata (art. 157

c.p.c.), cfr. Cass. 12 dicembre 1997, n. 12608, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 2368; Cass. 20 settembre 1997, n. 9336, *ivi*, 1997, 1750; Cass. 17 aprile 1997, n. 3307, in questa Riv., 1997, 633.

nente la spiegata riconvenzionale sia stata depositata in cancelleria del giudice di primo grado senza il rispetto dei termini previsti dall'art. 46 legge n. 203 del 1982 (successivamente all'inutile svolgersi del tentativo di conciliazione innanzi all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura o decorsi, comunque, sessanta giorni dalla data in cui tale tentativo di conciliazione era stato chiesto) è imputabile esclusivamente alla negligente condotta dello stesso D'Angelo Nicola.

Questi, infatti, pur potendo chiedere all'IPA l'esperimento di un nuovo tentativo di conciliazione, sulla domanda riconvenzionale, in occasione del tentativo di conciliazione esperito su istanza della concedente o, comunque, nella immediatezza della notifica del ricorso di controparte (depositato il 17 marzo 1994) ha inviato la comunicazione di cui all'art. 46, comma 1, legge n. 203 del 1982 esclusivamente il 18 ottobre 1994, così ponendosi nelle condizioni di non poter osservare il precetto in esame.

Avendo, conclusivamente, D'Angelo Nicola dato causa alla improponibilità della domanda riconvenzionale, dallo stesso proposta, è palese che lo stesso non poteva dolersi - per la prima volta in grado di appello e alternativamente alla censura con la quale si criticava il rigetto, nel merito, della domanda proposta - che i giudici di primo grado avessero ritenuto (come dallo stesso D'Angelo invocato in primo grado, nel corso del quale, lungi dal formulare alcuna eccezione in ordine alla proponibilità della propria domanda ha insistito per il suo accoglimento) proponibile la domanda stessa.

Esattamente, pertanto, i giudici del merito - provenendo l'eccezione di nullità della sentenza di primo grado per violazione dell'art. 46 legge n. 203 del 1982 da parte non legittimata a sollevare la questione specifica, e dovendosi ritenere, per l'effetto, la eccezione stessa *tamquam non esset* - hanno esaminato esclusivamente l'altro profilo della censura formulata da D'Angelo Nicola, avverso la sentenza di primo grado, nella parte in cui ha rigettato la proposta domanda riconvenzionale (evidenziando, con statuizione in alcun modo censurata in questa sede di legittimità da parte del soccombente D'Angelo Nicola, che una tale domanda non poteva trovare accoglimento non avendo l'appellante chiesto di provare che il proprietario aveva dato il proprio consenso alla esecuzione dei miglioramenti reclamati).

(Omissis)

\*

Cass. Sez. III Civ. - 6-6-2002, n. 8214 - Giuliano, pres.; Finocchiaro, est.; Russo, P.M. (parz. diff.) - Palmieri (avv. Tringali) c. Comune Corleone (avv. n.c.). (Conferma App. Palermo 13 dicembre 1999)

**Contratti agrari - Terreni oggetto di concessione edilizia - Rilascio - Indennizzo e indennità - Indennità previste dall'art. 17, secondo comma, legge n. 865 del 1971 - Cumulabilità con la somma risultante dalla stima dell'Ispettorato e con l'indennizzo previsto dall'art. 43 legge n. 203 del 1982 - Esclusione.** (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, comma 2; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 43 e 50)

*Nell'ipotesi di anticipata risoluzione del rapporto agrario per effetto della sopravvenuta destinazione edificatoria del fondo, all'affittuario (o mezzadro) compete, a norma dell'art. 50 legge n. 203 del 1982, una somma rapportata al valore delle colture in atto e delle opere, nonché un indennizzo, come previsto dall'art. 43 legge cit.; in alternativa ad entrambe le suddette erogazioni l'affittuario (o il mezzadro) può optare per le indennità previste dall'art. 17 legge n. 865 del 1971, dovendosi pertanto escludere la cumulabilità tra tali ultime indennità e le altre due erogazioni sopra considerate (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici. In merito alla facoltà dell'affittuario di chiedere, in alternativa alla somma risultante dalla stima dell'Ispettorato e all'indennizzo di cui all'art. 43 legge n. 203 del 1982, le indennità di cui all'art. 17, comma 2, legge n. 865 del 1971, cfr. Cass. 17 maggio 1995, n. 5419, in questa Riv., 1997, 37, con nota di ORLANDO A., *L'indennità opzionale ex art. 50 della legge n. 203 del 1982*, in Riv. dir. agr., 1996, 141, con nota di GIUFFRIDA M., *La procedura conciliativa e la convocazione per la determinazione della facoltà dell'affittuario coltivatore*

(Omissis)

1. Hanno affermato i giudici del merito che per i terreni oggetto di contratto agrario l'art. 50 della l. 3 maggio 1982, n. 203 stabilisce che il proprietario, che abbia conseguito la concessione edilizia (per la loro edificazione) può ottenerne il rilascio, indipendentemente dalla scadenza contrattuale e che alla parte affittuaria, in una tale evenienza, compete una somma che deve essere rapportata al valore delle colture in atto e delle opere di miglioramento e, in aggiunta ad essa, un indennizzo come previsto dall'art. 43 della stessa legge.

A scelta dell'affittuario - hanno ancora osservato quei giudici - il comma 5 del citato articolo concede, tuttavia, all'affittuario la possibilità di ottenere, in alternativa alle somme di cui al comma 4 (stima delle colture e miglioramenti ed indennizzo ex art. 43) le indennità previste dal comma 2 dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971, e successive modificazioni, ivi compresa la maggiorazione del 50 per cento di cui all'art. 12 della medesima legge, indennizzi da rapportarsi al valore agricolo del terreno, come stabilito dall'art. 16 della citata legge n. 865, richiamato dal successivo art. 17.

Atteso che nella specie i Palmeri in sede di convocazione innanzi all'Ispettorato provinciale hanno chiesto in modo espresso la liquidazione dell'indennità secondo i parametri stabiliti dalla legge n. 865 del 1971, così esercitando ritualmente la facoltà di scelta concessa dall'art. 50 legge n. 203 del 1982, hanno affermato quei giudici, va senz'altro riconosciuto agli stessi il diritto di conseguire la somma risultante dall'applicazione del suddetto criterio.

Certo quanto sopra e non controverso, da un lato, che la indennità determinata secondo il criterio da ultimo ricordato - come da consulenza tecnica espletata in primo grado - era pari a lire 36.805.600 (tenuto conto del valore agricolo medio previsto dalle tabelle per l'orto irriguo e considerando sia l'estensione del terreno sia la maggiorazione del 50 per cento riconosciuta dall'art. 12 della legge n. 865 del 1971) e, dall'altro, che i Palmeri avevano già percepito la somma di lire 32.000.000, la Corte di appello di Palermo ha quantificato il credito residuo degli appellati Palmeri nella complessiva somma di lire 4.805.600.

2. Con il primo motivo i ricorrenti Palmeri censurano la sentenza gravata lamentando «violazione e mancata applicazione dell'art. 324 c.p.c.».

Si assume, infatti, che i giudici a *quibus* hanno omesso di esaminare l'eccezione di giudicato interno avanzata dai Palmeri o quantomeno non ne hanno motivato il rigetto che in ogni caso appare ingiustificato.

Si precisa al riguardo, in particolare, che pur avendo il Tribunale accertato che sussisteva il diritto degli affittuari a cumulare l'indennizzo previsto dagli artt. 43 e 50 della legge n. 203 del 1982 con l'indennità di cui agli artt. 12 e 17 della legge n. 865 del 1971, l'amministrazione comunale appellante non aveva contestato nella parte *de qua* (cioè nell'*an*) la decisione del Tribunale ma si era limitata a censurarne il *quantum*, cioè la misura della indennità indicata come eccessiva, di fatto, in relazione alla effettiva perdita dei Palmeri.

3. La deduzione è manifestamente infondata.

Si precisa a pagina 7 del ricorso in appello del Comune di Corleone (di cui è consentito il diretto esame da parte di questa Corte, attesa la natura, *error in procedendo*, del vizio denunciato) «la sentenza impugnata .. ha assunto che i ... Palmeri avessero diritto, oltre alla somma già ricevuta, anche all'indennizzo di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971. Infatti il Tribunale ha ritenuto che quell'indennizzo non fosse alternativo ma andasse cumulato alla stima delle colture e delle opere di miglioramento ... Tale impostazione della questione è certamente frutto di un travisamento degli elementi della fattispecie».

Pacifico quanto sopra, avendo espressamente la parte soccombente negato il diritto dei Palmeri di cumulare l'indennizzo di

*diretto di scelta tra gli indennizzi previsti dalla legge n. 203 del 1982 in caso di rilascio del fondo oggetto di concessione edilizia*; Cass. 10 gennaio 1995, n. 229, in questa Riv., 1996, 774, con nota di RAUSEO N., *L'applicazione dell'art. 50 della legge 3 maggio 1982, n. 203 secondo la Corte di cassazione*; Cass. 3 novembre 1993, n. 10833, *ivi*, 1994, 495; Cass. 10 agosto 1992, n. 9451, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, 1292; Cass. 17 dicembre 1991, n. 13563, in questa Riv., 1992, 223; Cass. 25 maggio 1989, n. 2519, in *Giur. agr. it.*, 1989, 473.

cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971 con quello per le colture in atto e i miglioramenti, è palese, da una parte, che sulla questione specifica non si era affatto formato, nel corso del giudizio di secondo grado, il giudicato, dall'altra, che era puntuale onere dei giudici di appello verificare se fosse – o meno – conforme a diritto l'assunto dei primi giudici relativamente alla cumulabilità delle indennità in questione.

Né rileva, ancora, in senso contrario, che parte appellante, nel negare il diritto della controparte a cumulare le due indennità, non abbia espressamente fatto riferimento al disposto di cui al comma 5 dell'art. 50, l. 3 maggio 1982, n. 203 o non abbia adeguatamente motivato, il proprio dissenso rispetto alle conclusioni del primo giudice.

Deve ribadirsi, infatti, al riguardo, da un lato, che è onere del giudice del merito interpretare le domande, e le eccezioni delle parti, a prescindere dalla loro eventualmente erronea, qualificazione giuridica (cfr., ad esempio, Cass. 15 gennaio 1999, n. 383, nonché Cass. 17 febbraio 2001, n. 2340), dall'altro, che detto giudice, al ricordato fine deve avere riguardo alla volontà «effettiva» delle parti, ricavabile anche per «implicito» (Cass. 25 febbraio 2000, n. 2142).

Anche a prescindere da quanto precede, infine non può tacersi che il giudice del merito è libero sia di ricostruire e qualificare giuridicamente l'azione e, quindi, anche l'eccezione, diversamente da come prospettato, ma anche di accertare la presenza degli elementi caratterizzanti l'efficacia costitutiva od estintiva della pretesa avanzata, attenendo tale accertamento all'obbligo di esatta applicazione della legge (Cass. 28 gennaio 2000, n. 961).

4. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano «violazione ed errata applicazione (da parte dei giudici di secondo grado) degli articoli 43 e 50 legge n. 203 del 1982 (e) 12 e 17 l. 22 ottobre 1971, n. 865».

Si osserva, infatti, da un lato, che in caso di espropriazione di fondo rustico concesso in affitto l'indennità aggiuntiva riconosciuta dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971 è rivolta a compensarlo del sacrificio derivante dalla definitiva perdita della sua attività di lavoro e di guadagno e resta, conseguentemente, cumulabile, stante la diversità di funzione con la porzione della indennità di espropriazione che l'affittuario abbia diritto di ricevere a compenso della perdita dei frutti o del mancato raccolto, dall'altro, che questa Corte ha espressamente affermato (in una fattispecie analoga alla presente) un principio opposto a quello ora fatto proprio dai giudici di appello e conforme all'insegnamento del primo giudice.

5. Il motivo non può trovare accoglimento, sotto nessuno dei profili in cui si articola.

5.1. In alcun modo pertinente, al fine del decidere, *in primis*, si appalesa ogni indagine sulla diversa funzione della indennità di cui all'art. 17 legge n. 865 del 1971 e di quella di cui agli artt. 27 legge n. 2359 del 1865 e 1638 c.c.

A prescindere da ogni altra, pur pertinente, considerazione (sia l'art. 17 legge n. 865 del 1971, sia l'art. 27 legge n. 2359 del 1865 hanno riguardo ai diritti che il «conduttore» matura nei confronti dell'espropriante e i rapporti tra tali soggetti, mentre nella specie i Palmeri, conduttori del fondo destinato all'edificazione, hanno convenuto in giudizio il comune di Corleone nella sua qualità di «concedente» del fondo stesso e non di «espropriante»), si osserva che l'art. 50 l. 3 maggio 1982, n. 203 detta una disciplina peculiare, con riferimento alla eventualità che un fondo rustico (o parte di questo) sia oggetto – come nella fattispecie ora in esame – di «concessione edilizia» e disciplina, appunto, i rapporti, in una tale eventualità, tra il concedente e l'affittuario che è obbligato all'anticipato rilascio del fondo per consentire la realizzazione delle opere oggetto della concessione.

È palese, pertanto, che la fattispecie trova la propria, esclusiva, regolamentazione, nella ricordata disposizione normativa, senza che possano invocarsi principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte regolatrice con riguardo a fattispecie totalmente diverse e, in particolare, in controversie instaurate da affittuari contro l'ente espropriante (come ad esempio da Cass. 20 aprile 1985, n. 2618, ricordata in ricorso. Sempre sulla impossibilità di trasferire principi e regole dettate in tema di espropriazione per pubblica utilità alla diversa ipotesi di risoluzione anticipata del contratto di affitto *ex art. 50 legge n. 203 del 1982*, cfr. Cass. 10 aprile 1995, n. 4122).

5.2. Quanto al secondo profilo di ricorso, osserva la Corte che nella fattispecie esaminata da Cass. 17 maggio 1997, n. 4428, parte ricorrente denunciava «la violazione dell'art. 360 c.p.c. in relazione all'art. 50 legge n. 203 del 1982, all'art. 1208 c.c., alla violazione o falsa applicazione delle norme di diritto per ultrapetizione» affer-

mando «che la sentenza era viziata da nullità insanabile avendo essa rideterminato gli importi dovutigli a titolo di indennizzo, senza tenere conto del fatto che tale determinazione era già definitivamente avvenuta avanti all'I.P.A., che, in sede giudiziaria, nessuna domanda era stata avanzata in tal senso, e che ... la controparte aveva anche omesso di formulare una valida offerta dopo la conclusione dell'*iter* amministrativo».

È di palmare evidenza, pertanto, che le precisazioni contenute nella parte motiva di tale ultima pronunzia, in margine al comma 5 dell'art. 50 della legge n. 203 del 1982 e secondo cui, in particolare, «al conduttore compete, in aggiunta alla somma stimata dall'Ispettorato a norma del terzo comma, alternativamente, l'indennizzo previsto dal precedente art. 43, ovvero quello di cui al secondo comma dell'art. 17 legge 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche, con la maggiorazione del cinquanta per cento di cui all'art. 12 (della) stessa legge» integrano un mero *obiter dictum*.

Sempre al riguardo, per completezza di esposizione, non può tacersi che in molteplici occasioni questa Corte, ancorché incidentalmente, ha sempre dato alle disposizioni in esame una lettura opposta, rispetto a quella ora invocata dai ricorrenti.

Si ricordano, al riguardo, ad esempio, Cass. 25 maggio 1989, n. 2519, ove il rilievo che «il giudice del merito ha esattamente affermato che la liquidazione dell'indennizzo *ex art. 50*, comma 5, essendo prevista dalla legge in via alternativa rispetto alla liquidazione *ex art. 43* della stessa norma ed implicando i due tipi di liquidazione indagini peritali diverse, avrebbe dovuto essere chiesta, a pena di decadenza, secondo il rito del lavoro, con la memoria difensiva di costruzione in primo grado ai sensi dell'art. 416 c.p.c.».

Sempre in tema Cass. 17 dicembre 1991, n. 13563 (in motivazione) ha affermato «in tali casi (anticipata risoluzione del rapporto agrario per effetto della sopravvenuta destinazione edificatoria del fondo), lo stesso articolo dispone ai commi 3 e 4 che all'affittuario o al mezzadro compete una somma che deve essere rapportata al valore delle colture in atto e delle opere ed in aggiunta ad essa un indennizzo come previsto dall'art. 43 della legge n. 203 del 1982 (rispettivamente 12 annualità di fitto o 5 quote annuali del riparto) e che a scelta dell'affittuario o mezzadro il quinto comma del citato articolo concede tuttavia, la possibilità ai predetti soggetti di ottenere, in alternativa alle somme di cui si è detto, gli indennizzi previsti dal secondo comma dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni, ivi compresa la maggiorazione del 50 per cento di cui all'art. 12 della legge medesima, indennizzi da rapportarsi al valore agricolo del terreno, come da art. 16 della legge n. 865 del 1971 richiamato dal successivo art. 17».

Non diversamente, Cass. 17 maggio 1995, n. 5419 ha affermato che «è ... in facoltà dell'affittuario .. di chiedere in alternativa alle somme di cui al comma precedente (cioè all'indennizzo *ex art. 43* e alle altre somme indicate nella relazione di stima) le indennità previste dall'art. 17, comma 2, della l. 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni» e Cass. 10 agosto 1992, n. 9451 ha ritenuto manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, l. 3 maggio 1982, n. 203, nella parte in cui non riconosce all'affittuario, in caso di anticipata risoluzione del rapporto, la facoltà, di cui al comma 5 dell'art. 50 per cento della stessa legge n. 203, di richiedere in alternativa all'equo indennizzo per il rilascio (ed al valore della stima effettuata dall'I.P.A.) le indennità previste dal comma 2 dell'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modificazioni, ivi compresa la maggiorazione del cinquanta per cento di cui all'art. 12 della legge medesima».

Precisato quanto sopra si osserva che giusta la testuale previsione di cui all'art. 50 l. 3 maggio 1982, n. 203 (per quanto rilevante al fine del decidere):

– «per i terreni che, in conformità a strumenti urbanistici vigenti, siano soggetti ad utilizzazione diversa da quella agricola, il proprietario o l'avente titolo che abbia ottenuto la concessione ai sensi della l. 28 gennaio 1977, n. 10, può ottenere il rilascio dell'area necessaria alla realizzazione dell'opera concessa, dei relativi servizi e delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria» (comma 1);

– «al conduttore, concessionario o mezzadro spetta, oltre alla somma risultante dalla stima dell'Ispettorato, l'indennizzo previsto dall'articolo 43 ...» (comma 4);

– «è in facoltà dell'affittuario coltivatore diretto, mezzadro, colono o partecipante o del rappresentante delle relative imprese familiari coltivatrici, se presenti, di chiedere, in alternativa alle somme di cui al comma precedente, le indennità previste dal

secondo comma dell'art. 17 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, ivi compresa la maggiorazione del cinquanta per cento di cui all'art. 12, della legge medesima» (comma 5).

Pacifico quanto precede, e precisato, ancora, che giusta la disposizione di cui all'art. 12, comma 1, preleggi «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di essere e dalla intenzione del legislatore», ritiene la Corte che l'unica interpretazione delle norme sopra ricordate compatibile con la lettera della legge, nonché con la sua *ratio*, sia proprio quella fatta propria, nella specie, dai giudici *a quibus*.

Se, in particolare, il comma 5 sopra trascritto attribuisce al conduttore la facoltà di conseguire, in alternativa, o «le somme di cui al comma precedente» o «le indennità previste dal secondo comma dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, ivi compresa la maggiorazione del cinquanta per cento di cui all'articolo 12 della legge medesima» e se – ancora – il comma precedente (il quarto) testualmente recita: «al conduttore spetta, oltre alla somma risultante dalla stima dell'Ispettorato, l'indennizzo previsto dall'articolo 43 ...», è di palmaria evidenza che le «somme» indicate nel comma precedente sono sia «la somma risultante dalla stima dell'Ispettorato», sia «l'indennizzo previsto dall'articolo 43».

Se – come assumono gli attuali ricorrenti – fosse stata intenzione del legislatore prevedere, in favore del conduttore, una alternativa tra «le poste» indicate dall'art. 43 (della stessa legge n. 203 del 1982) e le indennità di cui all'art. 17 della legge n. 865 del 1971 è palese che il comma 5 avrebbe dovuto essere formulato in termini diversi.

In particolare, definendo il comma 4, le «poste» di cui all'art. 43 come «indennizzo» (in conformità del resto alla stessa intitolazione dell'art. 43) è palese che ove il legislatore avesse inteso fare riferimento, al comma 5, esclusivamente alle dette poste non poteva non definire queste con il termine tecnico e appropriato, cioè «indennizzo».

La circostanza che il legislatore abbia fatto ricorso ad un'espressione generica quale «somme» è indice inequivoco che il riferimento è onnicomprensivo, cioè a tutte le «poste» indicate nel comma precedente e, quindi, anche alla «somma» risultante dalla stima dell'Ispettorato.

Quanto precede trova ulteriore conforto nella circostanza che il comma 4 fa menzione, da un lato, della «somma» (risultante dalla stima dell'Ispettorato), dall'altro, dell'«indennizzo» (previsto dall'art. 43) e il riferimento, nel comma successivo, non alla «somma» indicata nel comma precedente, ma alle «somme di cui al comma precedente» non può avere altro significato che quello detto sopra, e fatto proprio dalla sentenza in questa sede gravata.

Né – infine – esistono elementi, di sorta, che giustificino una lettura del testo di legge in esame nel senso che «al conduttore compete, in aggiunta alla somma stimata dall'Ispettorato a norma del terzo comma, alternativemente, l'indennizzo previsto dal precedente art. 43, ovvero quello di cui al secondo comma dell'art. 17 l. 22 ottobre 1971, n. 865 e successive modifiche».

Se, infatti, l'affittuario può reclamare le «indennità» di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 865 del 1971 in alternativa alle «somme» di cui al comma precedente e se questo, come si è dimostrato, contempla sia la somma di cui al terzo comma, sia l'indennizzo di cui all'art. 43, ciò non può che significare che le indennità di cui all'art. 17, comma 2, legge n. 865 del 1971 sono «alternative» a qualsiasi altra somma.

Essendosi i giudici del merito attenuti ai principi di diritto sopra riferiti, neppure il secondo motivo, in conclusione, può trovare accoglimento.

6. Risultato totalmente infondato il proposto ricorso, in conclusione, deve rigettarsi. (*Omissis*)

\*

Cass. Sez. Un. Civ. - 5-6-2002, n. 8145 - Delli Priscoli, pres.; Lupo, est.; Palmieri, P.M. (parz./diff.) - Cinelli (avv. Giordano) c. Comune di Monte San Giovanni (avv. Gentile). (*Dichiara inammissibile Commissario liquid. usi civici Roma 27 gennaio 2001*)

**Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Giudizio di reintegrazione alla civica amministrazione di terreno - Provvedimento sindacale inibente l'esercizio di attività su detto terreno - Istanza di annullamento o revoca - Ordinanza di rigetto del Commissario - Carattere decisivo - Insussistenza - Conseguenze - Esclusione dell'ammissibilità del ricorso per cassazione - Convertibilità in regolamento preventivo - Esclusione - Fondamento.** (C.p.c., artt. 362, 41; Cost., art. 111; l. 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 29, 30)

*Poiché trattasi di provvedimento privo di contenuto decisivo e definitivo, e pertanto inidoneo a pregiudicare la risoluzione della controversia, è inammissibile il ricorso per cassazione proposto avverso l'ordinanza con la quale, nella pendenza di un giudizio di reintegrazione di un terreno alla civica amministrazione ex artt. 29 e ss. della l. 16 giugno 1927, n. 1766, il Commissario agli usi civici abbia rigettato l'istanza del privato di annullamento o revoca dell'ordinanza sindacale di sospensione di ogni attività sul medesimo terreno. Né detto ricorso per cassazione può convertirsi in regolamento preventivo di giurisdizione allorché, come nella specie, la questione con esso posta attenga, non all'esistenza o meno della giurisdizione del Commissario, ma ai poteri esercitabili da detto organo giudiziario e, quindi, ai limiti interni al giudizio in corso davanti allo stesso (1).*

(*Omissis*)

FATTO. – Con decreto di citazione del 23 luglio 1998 il Commissario agli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria promuoveva d'ufficio procedimento contenzioso avente per oggetto l'area adibita a cava gestita da L. Cinelli e sita nel comune di Monte S. Giovanni Campano, ritenendo che sussistevano gli estremi per la reintegra della stessa area alla civica amministrazione; nelle more autorizzava, ex art. 30 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, la prosecuzione dell'escavazione da parte dell'impresa estrattiva Cinelli. Il menzionato comune, costituendosi, chiedeva la revoca di detta autorizzazione.

Con ordinanza n. 107 del 26 agosto 2000 il Sindaco del detto comune ordinava l'immediata sospensione di ogni attività nell'ambito della cava e l'immediata chiusura di ogni accesso. Questa ordinanza era impugnata davanti al T.A.R. Lazio dal Cinelli, in proprio e nella qualità di amministratore della società Eurocave s.r.l., che proponeva istanza di sospensiva, respinta sia dal T.A.R. che dal Consiglio di Stato.

Nell'udienza del 23 novembre 2000 davanti al Commissario agli usi civici il Cinelli chiedeva verbalmente l'annullamento della citata ordinanza del Sindaco n. 107. Il Commissario, con ordinanza fuori udienza del 27 gennaio 2001, riteneva che «non rientrava nei suoi poteri disporre l'annullamento dell'ordinanza» del Sindaco e disponeva per la prosecuzione del giudizio.

Avverso la detta ordinanza del Commissario, Cinelli, in proprio e quale amministratore della società Eurocave, ha proposto ricorso per cassazione ex art. 362 c.p.c., a cui il comune di Monte S. Giovanni Campano ha resistito con controricorso. Il ricorrente ha presentato memoria.

DIRITTO. – 1. - Il ricorrente Cinelli deduce: *a*) che la citata ordinanza n. 107 del Sindaco ha illegittimamente inciso sull'esecuzione della precedente decisione irrevocabile del Commissario agli usi civici n. 20 del 26 giugno 1993, e quindi su materia devoluta alla cognizione dello stesso Commissario ex art. 29 della legge n. 1766 del 1927; *b*) che la stessa ordinanza è stata emanata dal Sindaco dopo il mancato accoglimento dell'istanza del comune di revoca dell'autorizzazione provvisoria disposta dal Commissario ex art. 30 della stessa legge n. 1766/1927; *c*) che nella pronuncia impugnata il Commissario non ha indicato le norme poste a fondamento del ritenuto suo difetto di giurisdizione sul chiesto annullamento o della negata disapplicazione dell'ordinanza del Sindaco; *d*) che la detta ordinanza pone di fatto nel nulla l'autorizzazione provvisoria dispo-

sta dal Commissario ed attiene anche a beni inclusi nel demanio civico di un diverso comune; e) che non ricorre l'ipotesi dell'affermato difetto assoluto di giurisdizione. Il ricorrente, pertanto, chiede a questa Corte di dichiarare «che la competenza a decidere sulla richiesta di disapplicazione dell'ordinanza del Sindaco di Monte San Giovanni Campano nella materia e nella circostanza è propria del giudice speciale, e che è automatica la pronuncia di radicale nullità dell'atto sindacale di cui si è chiesta la disapplicazione».

2. - L'intimato comune ha depositato ordinanza emanata l'11 gennaio 2002 dal Commissario per gli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria, con cui è stata revocata l'autorizzazione provvisoria alla escavazione, disposta, come si è detto in narrativa, dallo stesso Commissario a favore del Cinelli con il decreto di citazione con cui è stato promosso di ufficio il presente procedimento contenzioso previsto dall'art. 29 della l. 16 giugno 1927, n. 1766.

In relazione a tale revoca sopravvenuta il Procuratore Generale presso questa Corte ha concluso per l'improcedibilità del ricorso per cassazione per sopravvenuta carenza di interesse della parte ricorrente a censurare l'ordinanza del Sindaco di sospensione dell'attività della cava e di chiusura di ogni accesso ad essa.

3. - Il presente ricorso per cassazione va, però, dichiarato inammissibile, con pronuncia che è pregiudiziale rispetto all'esame della questione di procedibilità posta dal Pubblico Ministero.

Ed invero il ricorso, proposto ai sensi dell'art. 362, primo comma, c.p.c., ha per oggetto un provvedimento del Commissario agli usi civici che non concretizza la «decisione» prevista dalla citata disposizione normativa. Tale provvedimento non è una sentenza, di cui non ha i requisiti formali, né ha un contenuto decisorio e definitivo, perché esso è inidoneo a pregiudicare la risoluzione della controversia.

L'impugnata ordinanza del Commissario, infatti, ha rigettato una istanza oralmente formulata in udienza dal Cinelli di annullamento o revoca di un'ordinanza del Sindaco di sospensione di ogni attività nell'ambito della cava (o - come l'istante ha successivamente precisato - di disapplicazione di detta sospensione), disponendo per la prosecuzione del giudizio iniziato d'ufficio per l'accertamento in ordine alla sussistenza degli estremi per la reintegra dell'area della cava alla amministrazione comunale. L'ordinanza del Commissario qui impugnata ha natura essenzialmente provvisoria e non può pregiudicare la decisione della causa, non potendo in astratto precludere una diversa valutazione in ordine alla legittimità del provvedimento del Sindaco ed alla sua chiesta disapplicazione, da effettuarsi comunque con la pronuncia conclusiva del giudizio in corso. Sono, pertanto, irrilevanti le ragioni giuridiche che nell'ordinanza impugnata sono state poste a fondamento del rigetto (provvisorio) dell'istanza proposta in udienza dal Cinelli.

4. - Il ricorso per cassazione, inammissibile per assenza di una decisione ricorribile ex art. 362, primo comma, c.p.c. o ex art. 111 Cost., non può convertirsi in regolamento preventivo di giurisdizione, stante il suo contenuto.

Il ricorrente, invero, non contesta la giurisdizione del Commissario agli usi civici in ordine al procedimento pendente davanti a tale organo giurisdizionale, onde non viene proposta alcuna questione sulla giurisdizione a decidere il presente procedimento instaurato a norma dell'art. 29 della l. 16 giugno 1927, n. 1766. La questione posta dal ricorso per cassazione concerne soltanto il potere del Commissario di valutare (in via principale o incidentale) la legittimità di un provvedimento emesso dal comune e concernente lo stesso bene immobile che è oggetto del giudizio pendente davanti al Commissario. La questione, pertanto, attiene ai poteri esercitabili dal Commissario e quindi ai limiti interni al giudizio in corso davanti allo stesso, non all'esistenza o meno della giurisdizione di detto organo giudiziario, non posta in alcun modo in dubbio nel ricorso per cassazione.

5. - In conclusione, il ricorso va dichiarato inammissibile. (Omissis)

sentenza, ne consegue l'inammissibilità del ricorso per cassazione ex art. 362 c.p.c. o art. 111 Cost., con pronuncia pregiudiziale rispetto a qualsiasi altra questione.

Il motivo risiede nel fatto che l'art. 362 c.p.c. individua come oggetto dell'impugnativa «le decisioni in grado di appello o in unico grado dei giudici speciali, per motivi attinenti la giurisdizione del giudice stesso».

Il riferimento alle decisioni, secondo l'interpretazione del Supremo Collegio, esclude la possibilità di impugnare provvedimenti revocabili ed interinali, che non abbiano la capacità di risolvere in modo definitivo la controversia.

Nel caso in esame, il ricorrente - in pendenza di un giudizio di reintegra ai sensi dell'art. 20 e ss. della l. 16 giugno 1927, n. 1766 - aveva impugnato l'ordinanza del Commissario agli usi civici per il Lazio, Toscana ed Umbria, dichiarativa della propria incompetenza in materia di provvedimenti del Sindaco riguardanti la sospensione delle attività produttive sul terreno oggetto della reintegra.

Inizialmente, infatti, il Commissario agli usi civici aveva autorizzato la prosecuzione dell'escavazione da parte dell'impresa estrattrice, secondo quanto disposto dall'art. 30 della l. 16 giugno 1927, n. 1766.

Il sindaco del Comune interessato, tuttavia, aveva disposto con ordinanza la sospensione di ogni attività e la chiusura della cava.

L'impresa interessata aveva impugnato il provvedimento amministrativo sia al T.A.R. che al Consiglio di Stato, ma l'istanza di sospensione era stata rigettata in entrambi i casi.

Ripreso il giudizio dinanzi al Commissario agli usi civici, l'impresa aveva quindi oralmente ribadito in udienza l'istanza di annullamento.

A scioglimento della riserva, il Commissario agli usi civici aveva rigettato la richiesta e disposto la prosecuzione del giudizio, ritenendo che non rientrava nei suoi poteri «disporre l'annullamento dell'ordinanza del sindaco».

Avverso tale ordinanza l'impresa ha proposto ricorso per cassazione ex art. 362 c.p.c., deducendo in sostanza che il provvedimento sindacale aveva posto nel nulla l'autorizzazione rilasciata dal Commissario agli usi civici secondo l'art. 30 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, incidendo su materie devolute alla cognizione del Giudice.

La sentenza del Supremo Collegio, in via pregiudiziale, ha risolto la controversia ragionando sulla natura del provvedimento impugnato, circostanza che gli ha impedito di entrare nel merito di una questione che poteva apparire spinosa. In effetti deve riconoscersi che l'ordinanza con la quale il Sindaco ha ordinato la chiusura della cava è andata ad incidere su una questione devoluta alla cognizione di un giudice speciale; questione peraltro già provvisoriamente risolta dal giudice stesso con l'autorizzazione all'escavazione ex art. 30 della l. 16 giugno 1927, n. 1766.

In più deve aggiungersi che il Comune, nel costituirsi in giudizio dinanzi al Commissario agli usi civici, aveva chiesto la revoca di quell'autorizzazione provvisoria, ma - invece di attendere una pronuncia del giudice competente - ha provveduto autonomamente con ordinanza.

Tenendo a mente la tripartizione dei poteri elaborata da Montesquieu (1), la Pubblica Amministrazione sembra dunque aver oltrepassato la propria sfera di attribuzione, invadendo quella riservata dalla legge all'autorità giudiziaria.

Tuttavia l'allarme deve ritenersi rientrato nel momento in cui lo stesso Commissario agli usi civici, quasi recependo le istanze del Comune, ha revocato con ordinanza la precedente autorizzazione provvisoria all'escavazione. Questa sopravvenuta circostanza (rispetto alla proposizione del ricorso per cassazione) ha semplificato di molto il compito

(1) L'ORDINANZA DEL COMMISSARIO AGLI USI CIVICI ED IL RICORSO PER CASSAZIONE.

La sentenza in commento ribadisce un principio apparentemente incontestabile: se il provvedimento impugnato difetta dei requisiti di decisorietà e definitività tipici della

(1) *Lo Spirito delle Leggi*, 1748.



del Supremo Collegio, facendo concludere il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione nel senso della improcedibilità del ricorso per carenza di interesse (*ex art. 100 c.p.c.*).

Ciononostante, agli occhi dello studioso rileva il solo fatto della possibile insorgenza di una simile eventualità, con la conseguente necessità di ricercare il rimedio da applicare.

Gli spunti riflessivi di questa sentenza sono, pertanto, principalmente due: il primo di ordine «potenziale» e riguardante la questione appena delineata; il secondo riguarda l'analisi delle motivazioni poste a base della pronuncia di inammissibilità del ricorso e dell'impossibilità di convertirlo in regolamento preventivo di giurisdizione.

1. Calandoci per un attimo nei panni del ricorrente, è naturale domandarsi quale tipo di rimedio possa adottarsi di fronte all'eventualità che un'autorità diversa da quella giudiziaria disponga su materie sottoposte al vaglio del giudice.

La prima reazione, quella «istintiva» diremmo, ci porta a credere che sia la stessa autorità giudiziaria a poter sanzionare tale «invasione di campo».

Eppure il convincimento del Commissario agli usi civici è stato di segno opposto (cfr. ordinanza resa fuori udienza del 27 gennaio 2001). In effetti l'annullamento di un provvedimento amministrativo appare questione devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo.

A conferma dell'impressione, la narrazione dei fatti riportata in sentenza fa menzione di un'impugnativa sia al T.A.R. che al Consiglio di Stato, che però non ha fatto emergere profili di illegittimità.

Ciò deve farci supporre che l'ordinanza sindacale non sia stata adottata né in violazione di legge, né in eccesso di potere, né vi sia stata incompetenza da parte del Comune.

Accertata la legittimità di un simile provvedimento amministrativo, rimarrebbe sempre aperta la possibilità di far valere il diritto dell'impresa ricorrente (a continuare nell'escavazione sino al termine del giudizio di reintegra) nel giudizio pendente dinanzi al Commissario agli usi civici. In quella sede, tuttavia, abbiamo visto come sia stata negata la possibilità di annullare un provvedimento del Comune. Inoltre, prima della revoca dell'autorizzazione all'escavazione da parte del Commissario agli usi civici, non può dirsi che vi fossero motivi di doglianza da far valere dinanzi alla Corte d'appello *ex art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766*.

A conclusione di questo primo spunto di riflessione, si può quindi avanzare un sospetto: il provvedimento amministrativo emanato in palese contrasto con le statuizioni, anche se interinali e non definitive, del Commissario agli usi civici (in materia di esercizio provvisorio dei diritti di cui alla legge n. 1766/1927), non pare in alcun modo censurabile.

Un sospetto, tuttavia, che nella fattispecie non desta particolari preoccupazioni. Infatti, prima che il Supremo Collegio avesse potuto esprimersi sul ricorso, il Commissario agli usi civici aveva già revocato la precedente autorizzazione, ponendosi in linea con quanto concretamente realizzato dal Comune in via di autotutela. Ciò ha impedito alla Corte di cassazione di valutare l'operato dello stesso Commissario agli usi civici, che di fronte a tale ingerenza da parte della Pubblica Amministrazione si era dichiarato incompetente.

La sentenza, dunque, non ha potuto prendere posizio-

ne sullo specifico problema venutosi a creare, sia per l'intervenuta revoca dell'autorizzazione, sia per i seguenti motivi di ordine processuale.

2. Come accennato all'inizio, l'elemento che più di ogni altro ha impedito alla Corte di cassazione un'analisi delle reali motivazioni poste a base del ricorso, risiede nella natura del provvedimento impugnato.

L'ordinanza del Commissario agli usi civici, infatti, rappresenta un provvedimento revocabile ed interinale, come del resto i fatti hanno potuto confermare. Secondo l'orientamento fatto proprio dalla sentenza, tale circostanza ha pregiudizialmente impedito al Supremo Collegio di ammettere il ricorso.

Vediamo dunque le argomentazioni a sostegno di una simile impostazione.

Secondo una giurisprudenza assai risalente (2), «qualsiasi provvedimento può esser impugnato mediante ricorso per cassazione *ex art. 111 della Costituzione*, indipendentemente dalla forma e dal titolo ad esso attribuito; sempre che la decisione medesima abbia natura e contenuto sostanziale di sentenza: ossia, oltre a provenire da un organo giurisprudenziale, decida con carattere di definitività su una domanda inerente a diritti soggettivi ed abbia effetti tali da poter dare luogo alla formazione della cosa giudicata. È inoltre richiesto, per l'eccezionale rimedio in esame – che tende ad evitare alla parte soccombente un pregiudizio altrimenti irreparabile – che sia impossibile il ricorso a qualsiasi mezzo ordinario di impugnazione».

Una norma costituzionale, dunque, ammetterebbe la possibilità di proporre ricorso per cassazione avverso provvedimenti che non abbiano la natura di sentenza (3), purché: *a)* incidano su diritti soggettivi; *b)* abbiano natura decisoria; *c)* non siano altrimenti impugnabili.

Tale orientamento, sia pur contrastato da parte della dottrina (4), è stato poi consolidato nel tempo (5), tanto che alcuni autori sostengono l'ormai avvenuta acquisizione del principio (6).

Una lettura speculare di tale interpretazione giurisprudenziale e della sentenza in commento, consente di ritenere che l'ordinanza impugnata rispetta sicuramente i requisiti previsti ai punti *a)* e *c)*, ma certamente non ha natura decisoria. Da qui la pronuncia di inammissibilità.

Si tratta a questo punto di verificare se l'orientamento si sia mantenuto sempre costante nel tempo, o se invece alcune pronunce abbiano disatteso le indicazioni appena illustrate.

A ben vedere, la Corte di cassazione non si è sempre mantenuta perfettamente in linea con l'interpretazione fatta propria dall'orientamento predominante.

In un caso (7), in particolare, ha accolto l'opposta tesi della ricorribilità per cassazione dei provvedimenti provvisori del Commissario agli usi civici (*ex art. 30 della l. 16 giugno 1927, n. 1766*), facendo perno proprio sulla impossibilità di proporre appello.

«Invero i provvedimenti suddetti con i quali il Commissario, in applicazione della citata norma dell'art. 30, deliberi provvisoriamente in attesa che intervenga la decisione irrevocabile su diritti di uso civico in contestazione (pur configurando decisioni di natura giurisdizionale nella parte in cui risolvono, in via interinale, controversie tra privati ovvero tra privati e pubbliche amministrazioni)

(2) Cass. Sez. Un. 30 luglio 1953, n. 2593.

(3) Sebbene la lettera della norma si riferisca espressamente alle «sentenze».

(4) CALAMANDREI-FURNO, *Cassazione Civile*, in *Novissimo dig. it.*, II, Torino, 1958, p. 1068.

(5) Cass. Sez. Un. 27 maggio 1999, n. 298, in questa Riv., 2001, 464, con nota di A. ORLANDO, *Regolamento di giurisdizione e competenza del Com-*

missario per gli usi civici, nonché Cass. Sez. Un. 27 giugno 1987, n. 5739, in *Giur. civ. Mass.*, 1987.

(6) MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, II, 428; Per un ampio esame di questo orientamento v. MANDRIOLI, *L'assorbimento dell'azione civile di nullità e l'art. 111 della Costituzione*, Milano, 1967.

(7) Cass. Sez. Un. 1° aprile 1987, n. 3114.

non rientrano fra quelli per i quali il successivo art. 32 della citata legge ammette il reclamo alla Corte d'appello e cioè fra quelli che decidono in via interlocutoria o definitiva su questioni concernenti l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, ovvero l'appartenenza di terreni di cui si discute agli abitanti di un comune, nonché la rivendicazione delle terre. Dall'esclusione del rimedio dell'appello discende l'ammissibilità del ricorso per cassazione *ex art. 111 Cost.*» (8).

Conseguentemente, il menzionato orientamento non ha dubbi sull'ammissibilità del ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., «altrimenti ci si troverebbe in presenza di un provvedimento giurisdizionale non appellabile per legge, né ricorribile».

Del resto, il fatto che l'art. 32 della legge n. 1766/1927 rappresenti un limite alla proposizione dell'appello era già stato messo in evidenza in altre occasioni (9), ma in nessuna pronuncia era stato così chiaramente posto l'accento sulla provvisorietà e sull'interinalità dei provvedimenti ricorribili.

La decisorietà del provvedimento che si impugna con il ricorso *ex art. 111 Cost.*, dunque, al contrario di quanto stabilisce la sentenza che si commenta, non sembra aver costituito un requisito ineludibile, com'è dimostrato dall'orientamento sopra citato.

La sentenza, infine, esclude la possibilità che il ricorso per cassazione possa convertirsi in regolamento preventivo di giurisdizione, ritenendo giustamente che la questione riguardi solo i limiti interni della giurisdizione del Commissario agli usi civici (vale a dire la sua competenza a valutare la legittimità di un provvedimento del Sindaco riguardante lo stesso immobile oggetto di causa), e non già l'esistenza o meno della sua giurisdizione. Ma in questo modo, il problema lasciato fuori dalla porta, sembra rientrare dalla finestra.

Se il Commissario agli usi civici si è dichiarato incompetente; se il giudice amministrativo (si ignora in quali termini) non ha riscontrato vizi di illegittimità nel provvedimento del Comune; se i provvedimenti interinali *ex art. 30* della legge n. 1766/1927 non sono impugnabili in base all'art. 32 della stessa legge; se il ricorso per cassazione *ex art. 362 c.p.c.* o *111 Cost.* è inammissibile con riguardo a provvedimenti non definitivi; ci si chiede, allora, quale strumento utilizzare in casi del genere.

Un'ultima curiosità deriva dal fatto che tali orientamenti sono stati espressi attraverso pronunce rese a Sezioni Unite, sia pure per motivi estranei alla c.d. funzione nomofilattica.

In circostanze normali, vale a dire in caso di contrasto tra pronunce rese tra sezioni diverse, avremmo auspicato un componimento attraverso una sentenza delle Sezioni Unite.

Ma, nell'impossibilità di far riferimento ad un consenso più autorevole della Suprema Corte nella sua massima composizione collegiale, non ci si può che limitare a prendere atto del contrasto.

Giuseppe Mario Militermi

(8) Così testualmente in motivazione.

(9) Cass. Sez. Un., 25 marzo 1991, n. 3193, in *Giur. agr. it.*, 1991, 226; Cass. Sez. Un. 23 gennaio 1980, n. 555; Cass. Sez. Un. 16 dicembre 1986, n. 7540, in *Giur. agr. it. (M)*, 1988, 57.

\*

Cass. Sez. V Civ. - 12-3-2002, n. 3559 - Olla, pres.; Falcone, est.; Sorrentino, P.M (diff.) - Min. Finanze (Avv. gen. Stato) c. Cerbone (avv. Sermoniti). (*Cassa con rinvio Comm. Trib. Reg. Lazio 2 aprile 1997*)

**Imposte e tasse - Imposta di registro - Applicazione - Presunzione di trasferimento di accessioni e pertinenze - Vendita di terreno - Presunzione di trasferimento del fabbricato in precedenza costruito sul suolo dall'acquirente - Superamento - Condizioni.** (D.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, art. 24; c.c., artt. 934, 952)

*In tema di imposta di registro, la vendita di un terreno in favore del soggetto che su di esso abbia in precedenza costruito un fabbricato comporta, in base alla presunzione di trasferimento delle accessioni (salvo che siano espressamente escluse dalla vendita) prevista dall'art. 24 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, il trasferimento anche di tale fabbricato, quando esso sia stato acquistato dal venditore per effetto di accessione (in assenza di atto derogativo dell'art. 934 del codice civile), e non sia stato nel frattempo separatamente alienato con altro contratto, né con la vendita del terreno il venditore abbia riservato a sé stesso o ad altri la proprietà dell'edificio (1).*

(Omissis)

FATTO. - Cerbone Almerinda ha impugnato l'accertamento di maggior valore operato dall'ufficio del Registro, relativo ad un terreno pervenuto in proprietà per effetto della sentenza n. 6118/90 del Tribunale di Roma, pronunciata *ex art. 2932 c.c.*

La ricorrente ha sostenuto che la valutazione doveva essere fatta alla data del 1970 (data del trasferimento del terreno per effetto di un preliminare di vendita) e non a quella del 1990 (data della registrazione della sentenza), e che l'imposta poteva riguardare il solo terreno (oggetto della sentenza) e non anche un fabbricato, da lei costruito abusivamente sul terreno nel 1976 e per il quale era stata sottoposta a processo penale.

La Commissione di primo grado ha accolto parzialmente la domanda ed ha stabilito che la data per la valutazione doveva essere il 1990 e che oggetto della valutazione doveva essere il solo terreno, valutato in lire 50.000.000.

La Commissione Regionale ha rigettato l'appello principale dell'ufficio e quello incidentale della contribuente ed ha confermato la sentenza impugnata.

Ha proposto ricorso il Ministero delle finanze deducendo due motivi. Ha resistito la contribuente con controricorso.

DIRITTO. - Con il primo motivo il ricorrente ha dedotto violazione dell'art. 24, d.p.r. n. 131/86 e dell'art. 934 c.c.; insufficiente, illogica e contraddittoria motivazione, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., in quanto il giudice, dopo avere riconosciuto che il trasferimento va riferito alla data della sentenza emessa *ex art. 2932 c.c.*, ha escluso il fabbricato esistente alla data della sentenza nonostante la presunzione prevista dalle norme citate. In particolare, ha sostenuto che la Cerbone, che pure ha subito un processo penale per costruzione abusiva, è diventata proprietaria di terreno e di fabbricato proprio e solo in forza della sentenza civile emessa nel 1990, ed ha evidenziato che la Commissione regionale ha omesso di considerare che le pendenze penali, avendo carattere soggettivo con riguardo a chi ha commesso un reato, non possono interferire con il carattere oggettivo su cui si fonda la pretesa tributaria.

La contribuente ha ribadito che gli effetti del contratto sono risalenti al momento in cui il prezzo è stato pagato interamente, e cioè al 20 settembre 1975, data in cui l'accessione non esisteva, e che la data della costruzione, successiva al 1975, è stata accertata in maniera sicura dal giudice penale.

Con il secondo motivo è stata dedotta omessa e comunque insufficiente motivazione, in relazione all'art. 360, n. 5 c.p.c., con riferimento al valore determinato in maniera apodittica dal giudice.

Ritiene la Corte che il ricorso è fondato e merita accoglimento dal momento che la presunzione di trasferimento delle accessioni, prevista dall'art. 24 del d.p.r. n. 131/1986 (che riproduce l'art. 23 del d.p.r. n. 634/1972) non è risultata nella specie superata.

Va evidenziato che la sentenza con la quale ai sensi dell'art. 2932 c.c. è stato operato il trasferimento del terreno tiene luogo del contratto definitivo che doveva seguire quello preliminare del 1970, di per sé idoneo al trasferimento della proprietà.

Da ciò consegue che la Cerbone ha costruito su suolo di proprietà del venditore e che costui ha acquistato la proprietà del fabbricato in virtù della previsione dell'art. 934 c.c. (contenente la disciplina dell'accessione). Solo a seguito della sentenza del 1990 la Cerbone ha acquistato la proprietà del terreno e della casa ivi costruita, per cui correttamente l'ufficio ha sottoposto a tassazione entrambi i beni.

Questa soluzione è perfettamente in linea con la giurisprudenza consolidata secondo la quale «Ai fini dell'imposta di registro, la cessione di un terreno, in favore del soggetto che su di esso abbia in precedenza costruito un edificio, comporta il trasferimento anche di tale edificio, quando esso sia stato acquistato dal venditore per effetto di accessione, in assenza di atto derogativo dell'art. 934 del codice civile, né sia stato nel frattempo separatamente alienato con altro contratto, e quando inoltre la vendita medesima non contenga un patto di riserva della proprietà del manufatto in capo all'alienante» (cfr. per tutte Cass. sent. n. 9272/1999).

Ancor più recentemente, è stato deciso che «In tema di imposta di registro con riguardo alla vendita di un suolo, la presunzione prevista all'art. 24 del d.p.r. n. 131/1986 di trasferimento delle accessioni all'acquirente dell'immobile, salvo che siano state escluse espressamente dalla vendita, comporta il trasferimento anche del fabbricato costruito sul suolo, e non può ritenersi vinta quando le parti abbiano escluso dalla vendita il fabbricato concordemente dichiarando che la proprietà dello stesso già appartiene all'acquirente, atteso che il fabbricato costruito sul suolo appartiene, per il principio di accessione di cui all'art. 934 del codice civile, al soggetto che risulta formalmente proprietario di quest'ultimo; è dunque necessario che, con lo stesso atto di trasferimento del suolo, il venditore abbia riservato a se stesso o ad altri la proprietà del fabbricato, così costituendo sull'immobile alienato un diritto di proprietà superficiale a favore proprio o di terzi, ai sensi dell'art. 952 del codice civile» (Cass. sent. n. 4861/2001).

In verità la presunzione contenuta nell'art. 24 del d.p.r. n. 131/1986 tende ad evitare qualsiasi possibilità di elusione in quanto:

a) o le parti escludono espressamente dalla vendita l'accessione, e ciò possono fare attraverso la costituzione di una proprietà superficiale a favore del venditore o di un terzo;

b) o viene richiesta una prova specifica e qualificata costituita da atto registrato (e quindi sottoposto ad imposta) che riconosce che l'accessione appartiene ad un terzo (evidentemente a titolo di superficie) o che l'accessione è stata già ceduta all'acquirente da un terzo (che evidentemente aveva la proprietà superficiale).

Altre possibilità di superamento della presunzione l'art. 24 citato non ne offre, per cui a nulla serve il fatto che una parte o entrambe le parti del contratto dimostrino che l'accessione (esistente al momento del trasferimento) è stata posta in essere dall'acquirente. Gli atti di disposizione relativi ai beni immobili (esistenti al momento del trasferimento) devono rivestire determinate formalità non solo a fini civilistici (e questo emerge chiaramente dall'art. 934 c.c.), ma anche a fini tributari. Diversa ed opposta è la conclusione (nel senso della intassabilità) quando si fornisce la prova che l'accessione non esisteva al momento del trasferimento (prova che può essere data con qualsiasi mezzo, come emerge da Cass. nn. 6192/96 e 8397/97) o al momento dell'acquisizione da parte di qualcuno del diritto di proprietà del terreno per usucapione (come emerge da Cass. n. 10372/2000, secondo cui in tema di imposta di registro, la tassazione del bene usucapito, nella specie un terreno, deve avvenire in base al suo valore al momento del passaggio in giudicato della sentenza di accertamento della usucapione, restando escluso, però, che ai fini della determinazione del valore possano essere considerati quegli ulteriori beni, nel caso di specie costruzione, sussistenti al momento del passaggio in giudicato di detta sentenza, ma non esistenti al momento di maturazione della usucapione). In questi ultimi casi, non esistendo il bene accessorio al momento del trasferimento del bene principale, manca ovviamente il presupposto per applicare l'art. 24 citato.

Nella specie, invece, è emerso che il fabbricato, sicuramente esistente al momento del trasferimento del terreno, non è stato oggetto degli atti previsti dal citato art. 24, per cui deve essere tassato. Da ciò discende che il ricorso va accolto e che la sentenza va cassata con rinvio ad altra Sezione della Commissione Regionale del Lazio, che deciderà sul merito della valutazione dei beni acquisiti dalla Cerbone per effetto della sentenza del 1990.

(Omissis)

(1) LA PRESUNZIONE DI TRASFERIMENTO DELLE ACCESSIONI IN MATERIA DI IMPOSTA DI REGISTRO.

Ancora una volta la Suprema Corte ha avuto modo di pronunciarsi in merito alle disposizioni recate dall'art. 24 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131 (in precedenza art. 23 del d.p.r. n. 634/1972 e, in epoca pre-riforma, art. 47 del r.d. 3269/1923). La norma, com'è noto, oltre ad adeguarsi alla nomenclatura del codice civile, disciplina in maniera conforme le presunzioni di trasferimento delle accessioni e delle pertinenze, disponendo, agli effetti del tributo di registro, la presunzione di trasferimento, all'acquirente dell'immobile, delle accessioni (nonché dei frutti pendenti e delle pertinenze) in virtù della *vis attractiva* esercitata dal suolo, secondo i principi stabiliti dall'art. 934 del codice civile (*superficies solo cedit*). Tale presunzione non è operante in presenza di espressa pattuizione contraria delle parti (esclusione dalla vendita) o quando si possa provare con altro atto avente già data certa che le accessioni, frutti e pertinenze appartengano ad un terzo estraneo alla contrattazione o che siano stati ceduti da un terzo all'acquirente dell'immobile. La sostanza giuridica di tali ipotesi è riconducibile alla facoltà attribuita al proprietario del suolo di far sorgere in capo ad altri il diritto di superficie che, quale diritto reale di godimento, richiede la forma scritta *ad substantiam* e la trascrizione nei pubblici registri immobiliari. Il principio civilistico espresso dall'art. 934 c.c. (cosiddetto principio dell'incorporazione) prevede che qualunque costruzione esistente sopra il suolo appartiene, salve le deroghe convenzionali, al proprietario di questo e ciò comporta che la proprietà della costruzione viene acquistata (quale modalità di acquisto a titolo originario) automaticamente dal proprietario del suolo senza la necessità di una specifica manifestazione di volontà. Il medesimo principio è stato traslato nel campo tributario. Il legislatore fiscale prevede infatti che, in materia di imposta di registro, salva la prova contraria, venga sottoposto a giudizio di valutazione e sia pertanto soggetto a tassazione l'atto di trasferimento che comprenda sia il terreno e sia il manufatto oggetto di accessione. La giurisprudenza tributaria si è sempre espressa in maniera uniforme sul tema delle accessioni, prevedendo che la presunzione di trasferimento di cui all'art. 24 del d.p.r. n. 131/1986 può essere vinta unicamente con la costituzione a favore dell'acquirente del suolo, già costruttore del fabbricato, del diritto di superficie mediante atto avente la forma prescritta dalla legge e la data certa della registrazione. La giurisprudenza di legittimità è sostanzialmente concorde nel ritenere che il valore tassabile di un suolo debba includere quello del fabbricato che insiste sul terreno, tranne che sussista non un qualsiasi atto scritto di data certa, ma un trasferimento derivativo-traslativo (vendita dell'accessione) o derivativo-costitutivo (costituzione di un diritto di superficie) in mancanza del quale opera il principio dell'accessione e la presunzione di cui all'art. 24 del d.p.r. n. 131/1986. Ripercorrendo i principali interventi giurisprudenziali della Suprema Corte, giova rammentare la sentenza n. 1418 del 14 dicembre 1988, con la quale la Corte ebbe modo di sostenere che la presunzione di trasferimento delle accessioni non è vinta dalla produzione di atti provenienti dalla Pubblica Amministrazione, che documentino essere stato il fabbricato realizzato dall'acquirente, anziché dal venditore (proprietario del suolo), prima dell'alienazione del terreno, in quanto il consenso *ad aedificandum* può realizzarsi solo nelle rigorose forme dei negozi costitutivi di diritti reali. Così pure la sentenza n. 5026 del 7 maggio 1991 ha ribadito che l'appalto o altro tipo di contratto con effetti meramente obbligatori non sortisce effetti traslativi o reali ed è inidoneo a trasferire all'acquirente la proprietà della costruzione indipendentemente dalla vendita del suolo. Ed ancora le più recenti sentenze espressamente citate nella pronuncia in rassegna: 1) la sentenza n. 9272/1999 secondo cui «Ai fini dell'imposta di registro, la cessione di un terreno, in favore di un soggetto che su di esso abbia in precedenza

costruito un edificio, comporta il trasferimento anche di tale edificio, quando esso sia stato acquistato dal venditore per effetto di accessione, in assenza di atti derogativi dell'art. 934 del codice civile, né sia stato nel frattempo separatamente alienato con altro contratto, e quando inoltre la vendita medesima non contenga un patto di riserva della proprietà del manufatto in capo all'alienante»; 2) la sentenza n. 4861/2001, secondo cui «In tema di imposta di registro, la presunzione prevista dall'art. 24 del d.p.r. n. 131/1986 di trasferimento delle accessioni all'acquirente dell'immobile, salvo che siano state escluse espressamente dalla vendita, comporta il trasferimento anche del fabbricato costruito sul suolo, e non può ritenersi vinta quando le parti abbiano escluso dalla vendita il fabbricato concordemente dichiarando che la proprietà dello stesso già appartiene all'acquirente, atteso che il fabbricato costruito sul suolo appartiene, per il principio di accessione, al soggetto che risulta formalmente proprietario di quest'ultimo; è dunque necessario che, con lo stesso atto di trasferimento del suolo, il venditore abbia riservato a se stesso o ad altri la proprietà del fabbricato, così costituendo sull'immobile alienato un diritto di proprietà superficaria a favore proprio o di terzi, ai sensi dell'art. 952 del codice civile.

Sullo stesso solco interpretativo espresso dalla Cassazione si è collocata anche la giurisprudenza delle Commissioni tributarie e la stessa Amministrazione finanziaria che, con la risoluzione n. IV/8/80 del 21 luglio 1993, ha riconfermato l'indirizzo dato con precedenti direttive nel senso di sottoporre al giudizio estimativo i trasferimenti della specie, quando si rilevano accessioni, desistendo dal porre in essere avvisi di rettifica solo in presenza di prove certe derivanti da atti registrati o da altre prove concrete o dalla legge.

Con la sentenza in rassegna la Corte, avendo accertato che al momento del trasferimento del terreno il fabbricato che su di esso insisteva non era stato oggetto degli atti previsti dall'art. 24 del n. 131/1986, ha concluso per la legittimità della tassazione anche del fabbricato medesimo.

Giuseppe Di Paolo

\*

Cass. Sez. V Civ. - 17-12-2001, n. 15931 - Finocchiaro, pres.; Oddo, est.; Gambardella, P.M. (conf.) - Florio Maseri (avv. Marpille-ro) c. Min. finanze (Avv. gen. Stato). (Cassa e decide nel merito Comm. Trib. Reg. F.V. Giulia 30 maggio 1997)

**Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Base imponibile - Determinazione dei redditi e delle perdite - Oneri deducibili - Contributi agricoli unificati - Deducibilità - Esclusione in forza dell'art. 1 del d.l. n. 90, convertito in legge n. 165 del 1990.** (D.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, art. 13; l. 13 aprile 1977, n. 114, art. 5; d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 10; d.l. 27 aprile 1990, n. 90, art. 1; l. 26 giugno 1990, n. 165)

*I contributi agricoli unificati, pagati dal contribuente titolare di redditi fondiari, vanno detratti dall'imponibile ai fini dell'I.R.P.E.F., ai sensi e nel vigore dell'art. 10 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 597, sia nel testo originario, che in quello introdotto dall'art. 5 della l. 13 aprile 1977, n. 114, e poi riportato nell'art. 10 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, considerato che detti contributi integrano erogazioni assicurative obbligatorie, che gli stessi non incidono sulla determinazione del reddito fondiario (né in sede di formazione delle tariffe di estimo catastale, né in sede di successivo aggiornamento di esse), e che, inoltre, l'art. 1, lett. a) del d.l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito con modificazioni in l. 26 giugno 1990, n. 165, il quale espressamente li esclude dagli oneri deducibili, configura una disposizione innovativa, applicabile a partire dalla dichiarazione dei redditi successiva alla sua entrata in vigore (1).*

(1) Giurisprudenza consolidata: v. Cass. 12 aprile 1991, n. 3886, in questa Riv., 1992, 160.

(Omissis)

FATTO. - Il 27 settembre 1995 la Commissione tributaria di 1° grado respingeva il ricorso proposto da Florio Maseri Francesca avverso il diniego del rimborso dei contributi agricoli unificati, da lei corrisposti nell'anno 1985 relativamente a dipendenti di una propria azienda, sul rilievo che l'art. 10 del d.p.r. 597/73 limitava la deducibilità di tali contributi a quelli versati dal coltivatore diretto per se stesso o per il proprio nucleo familiare. La decisione, appellata dalla contribuente, era confermata il 30 maggio 1997 dalla Commissione tributaria Regionale del Friuli-Venezia Giulia, la quale osservava che al rimborso dei contributi unificati versati per i dipendenti di un'azienda agraria ostavano, oltre il carattere di «personalità» degli oneri ammessi in deduzione dal reddito complessivo assoggettato ad Irpef, l'implicita anteriore deduzione degli stessi dai costi inerenti al reddito agrario e che era privo di pertinenza il richiamo alla natura interpretativa dell'art. 1, lett. a), l. 26 giugno 1990, n. 165, che ne aveva incondizionatamente esclusa la deducibilità del reddito personale.

DIRITTO. - La ricorrente con l'unico motivo ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 10, d.p.r. 29 settembre 1957, n. 597, e dell'art. 1, d.l. 27 aprile 1990, n. 90, conv. con l. 26 giugno 1990, n. 165.

Attesa, infatti, la non deduzione o deducibilità nell'anno 1985 dal reddito agrario dei contributi unificati corrisposti per i dipendenti quali costi di produzione e la loro non trasferibilità a terzi, non avrebbe potuto negarsi, in base ai principi dettati dall'art. 10, d.p.r. n. 597/73, la loro deducibilità dal reddito complessivo del contribuente, in quanto costituenti oneri necessariamente afferenti alla realizzazione finale di quest'ultimo.

L'espressa esclusione senza distinzione soggettiva dei contributi unificati dagli oneri deducibili, disposta dal d.l. n. 90/1990, avrebbe confermato, inoltre, la vigenza nel regime anteriore dell'opposto principio della loro indistinta deducibilità.

La denuncia è fondata.

Questa Suprema Corte aveva ripetutamente affermato, in epoca largamente anteriore alla proposizione dell'istanza di rimborso della contribuente e delle decisioni di primo e secondo grado, che i versamenti effettuati per contributi agricoli unificati dovevano ritenersi deducibili dall'imponibile dell'imprenditore agrario, ai sensi dell'art. 10, d.p.r. n. 597/1973, in quanto i medesimi erano riconducibili alla categoria dei contributi previdenziali ed assistenziali, o comunque degli oneri gravanti su redditi di immobili, e che questi non incidevano nella determinazione del reddito fondiario, in nessuna delle sue componenti di reddito dominicale e di reddito agrario, posto che la loro detrazione non era contemplata né in sede di formazione delle tariffe di estimo catastale, né in sede di successivo aggiornamento di esse, e non potendo gli stessi essere equiparati ai compensi per lavoro manuale (cfr.: Cass. civ., Sez. I, sent. 15 novembre 1989, n. 4863; Cass. civ., Sez. I, sent. 27 luglio 1989, n. 3516, nonché numerose conformi in pari date).

Tale affermazione era stata successivamente ribadita nella vigenza delle modifiche introdotte dall'art. 1, lett. a), d.l. n. 90/1990, conv. con mod. nella legge n. 165/1990, con la specificazione che nessuna distinzione era consentita dall'avvenuto pagamento dei contributi unificati nell'interesse diretto del contribuente od in quello di altre persone e che la loro integrale deducibilità era venuta meno, per effetto della disposizione innovativa soltanto a decorrere dalla prima dichiarazione dei redditi successiva all'entrata in vigore della medesima (cfr.: Cass. civ., Sez. I, sent. 6 maggio 1991, n. 5003; Cass. civ., Sez. I, sent. 13 aprile 1991, n. 3954; Cass. civ., Sez. I, sent. 12 aprile 1991, n. 3886, nonché altre numerose conformi in pari date).

Identico orientamento era stato costantemente seguito anteriormente e posteriormente dai giudici tributari (cfr.: Comm. centrale imposte, Sez. I, 8 maggio 1995, n. 1910; Comm. centrale imposte Sez. III, 6 novembre 1992, n. 5918; Comm. centrale imposte, Sez. II, 23 marzo 1992, n. 2222, ed altre numerose precedenti), che avevano anch'esse ribadito la natura di erogazione previdenziale ed assistenziale obbligatoria dei contributi agricoli unificati e la loro deducibilità secondo le previsioni dell'art. 10, lett. a), d.p.r. 597/1973.

Di tale copiosa e consolidata giurisprudenza e degli argomenti addotti a sostegno di questa nessuna considerazione appare nella decisione impugnata, la cui motivazione, oltre ad essere contraddittoria nell'ipotizzata deducibilità dei contributi personali al contribuente, benché anche questi non potessero che essere evidentemente ricompresi, al pari di quelli relativi a terzi, negli oneri asseritamente assunti quali costi a base della valutazione forfettaria del

reddito dei terreni, non fornisce alcun elemento critico idoneo a consentire un'interpretazione della normativa applicata diversa da quella costantemente seguita, la quale non può, conseguentemente, che essere integralmente condivisa per la sua correttezza e logicità in assenza dell'indicazione dell'elemento sul quale si è fondata l'affermazione del giudice di appello sulla presunzione di un'implicita deduzione dei contributi unificati dal reddito agrario.

Alla fondatezza del motivo di ricorso segue la cassazione senza rinvio della sentenza impugnata e, ai sensi dell'art. 384, 1° co., c.p.c., l'accoglimento della domanda di rimborso della contribuzione, non essendo necessari a tal fine ulteriori accertamenti di fatto.

A norma dell'art. 385 c.p.c., l'Amministrazione finanziaria va condannata al pagamento delle spese del giudizio di appello e di cassazione, liquidate in dispositivo, mentre analoga condanna non va emessa relativamente al giudizio di primo grado, giacché svoltosi sotto l'antecedente rito del contenzioso tributario, che non prevedeva tale ristoro.

P.Q.M. Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo sul merito, accoglie la domanda di rimborso della contribuzione. (Omissis)

\*

Cass. Sez. II Civ. - 30-1-2001, n. 1307 - Spadone, pres.; Cristarella Orestano, est.; Golia, P.M. (conf.) - Comunità montana dell'Alto Sangro e dell'Altopiano delle Cinque Miglia (avv. Iannotta) c. Comune di Rionero Sannitico e altri. (Cassa con rinvio App. Roma 11 giugno 1998) (\*)

**Usi civici - Mutamento di destinazione - Autorizzazione regionale - Beneficio per la generalità degli abitanti - Interesse collettivo non esclusivamente di natura agricola.** (R.d. 26 febbraio 1928, n. 332, art. 41, l. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 12)

*L'autorità regionale, nell'autorizzare il mutamento di destinazione dei terreni di uso civico e nel valutare se la nuova destinazione rappresenti o meno un reale beneficio per la generalità degli abitanti, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo, non solo di natura agricola, ma anche di altra natura, quale industriale, commerciale, igienico-sanitaria, turistica, ambientale. Il beneficio per la generalità degli abitanti può coincidere con la realizzazione sulle terre civiche di una discarica di rifiuti solidi urbani (1).*

(1) I POSSIBILI MUTAMENTI DI DESTINAZIONE DELLE TERRE CIVICHE: LA CASSAZIONE INCLUDE ... LE DISCARICHE.

1. Nei settantacinque anni dall'emanazione della legge di riordino degli usi civici, il mutamento di destinazione delle terre civiche ha destato in poche occasioni l'interesse dei giudici italiani (1).

Il consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi a riguardo, confortato anche dall'opinione di autorevole dottrina, consentiva attraverso il mutamento di destinazione le sole utilizzazioni agricole delle terre civiche.

Tale convincimento si fondava sull'interpretazione letterale dell'art. 41 del regolamento 26 febbraio 1928, n. 332

(\*) Il testo della sentenza è pubblicato in questa Riv., 2001, 754, con nota di DEL PAPA, *Terreni di uso civico e mutamento di destinazione*.

(1) Si sono occupati della materia il T.A.R. Lazio, Sez. I, nella sentenza del 9 luglio 1986, n. 905, in *T.A.R.*, 1986, I, 2605, ed il Consiglio di Stato, Sez. VI, nelle sentenze del 30 ottobre 1979, n. 755, in *Cons. Stato*, 1979, I, 1489, e del 21 aprile 1972, n. 152, in *Foro amm.*, 1972, I, 487.

(2) Art. 41 del reg. n. 332/1928: «1. Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, e il Ministro per l'agricoltura e le foreste consentire che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. 2. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile,

(2), applicativo della l. 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordino degli usi civici, il quale indicava tra le diverse destinazioni delle terre civiche l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili.

L'esemplificazione contenuta nell'art. 41 delle possibili attività esercitabili con il mutamento di destinazione pareva consentire solo le utilizzazioni omogenee a quelle originariamente previste (3). Si reputava corretto, quindi, escludere qualsiasi utilizzo che esorbitasse dall'ambito agro-silvo-pastorale.

La Suprema Corte, con la sentenza qui annotata, supera il tradizionale orientamento fino ad ora prevalso e concentra invece il proprio sforzo interpretativo sulla definizione del «beneficio della generalità degli abitanti» a cui, ai sensi dell'art. 41 del reg. n. 332/1928, deve essere diretta la nuova destinazione, ritenendo che le alternative utilizzazioni delle terre civiche possano soddisfare interessi della collettività di qualsiasi natura non solo agricola.

Il Giudice di legittimità, in specie, conclude che non parrebbe razionale limitare il beneficio generale per gli abitanti al solo ambito agricolo, e così apre verso possibili plurimi interessi della comunità locale in ragione del richiamo ad una mutata «realtà socio-economica». Ne deriva tuttavia per l'interprete una condizione di grave incertezza circa i possibili sviluppi applicativi di un siffatto principio, nella misura in cui non si accompagna ad un'esplicita individuazione di eventuali confini e canoni di esercizio del potere dell'amministrazione di autorizzare i mutamenti di destinazione, e non verifica gli esiti della nuova soluzione interpretativa nell'economia generale del sistema delineato dalla legge sugli usi civici.

2. L'esigua casistica giurisprudenziale sul mutamento di destinazione delle terre civiche ha a lungo ostacolato un'analisi approfondita dei presupposti che rendono possibile il mutamento e degli utilizzi alternativi alla destinazione silvo-pastorale contemplata dalla legge del 1927.

Le questioni in tema di beni civici approdate nelle aule giudiziarie hanno per lo più avuto ad oggetto le operazioni di sistemazione a categoria dei terreni, in parte le alienazioni, ma soprattutto le legittimazioni e gli usurpi (4).

L'ambiguità dell'art. 12 (5) della legge sugli usi civici, che disciplina il mutamento di destinazione e l'alienazione delle terre civiche, non è stata chiarita con gli interventi della giurisprudenza. Non è stata tracciata alcuna linea netta di demarcazione tra «mutamento» ed «alienazione», non si è riflettuto sulle differenze tra l'istituto da ultimo menzionato ed il mutamento di destinazione stabile e non sono stati nemmeno delineati i contenuti dei provvedimenti che autorizzano, in base a presupposti differenti, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766/1927, utilizzazioni diverse da quelle propriamente silvo-pastorali sui beni civici.

Le pronunce in tema di alienazione si sono maggiormente concentrate sull'analisi del procedimento e non sulla comparazione dei vari interessi in gioco. Diverse sono, infatti, le

all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. 3. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'agricoltura e le foreste potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime.

(3) In dottrina CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, 393 e FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000, 240.

(4) Cfr. per una panoramica generale delle pronunce giurisprudenziali in tema almeno fino agli inizi degli anni novanta FEDERICO, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Roma, 1995.

(5) L'art. 12, co. 2, della legge n. 1766/1927 prevede per i beni civici che «I Comuni, le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'agricoltura (ora della Regione), alienarli o mutarne la destinazione».

sentenze (6) che hanno dichiarato la nullità delle vendite prive di preventiva autorizzazione regionale o avvenute antecedentemente all'assegnazione a categoria (7).

Nella casistica in esame, dunque, il vizio dell'atto di disposizione delle terre collettive riflette un vizio della sequenza procedimentale, senza che sia necessario per l'autorità giudiziaria indagare sugli interessi pubblici prevalenti e sulle finalità che rendono possibili gli atti di disposizione dei beni collettivi.

Per quel che riguarda invece il mutamento di destinazione, pur registrandosi anche qui maggiore attenzione verso i profili procedurali del problema, in alcune pronunce si possono ritrovare interessanti spunti di riflessione.

Così il T.A.R. del Lazio (8), nel ribadire la necessità che la pubblica amministrazione autorizzi, ai sensi dell'art. 12 della legge citata, solo gli utilizzi che rientrano in ambito agricolo, ha cercato di definire i contenuti del «generale benefico» degli abitanti, ritenuto ai sensi dell'art. 41 del citato regolamento, condizione imprescindibile per il rilascio dell'autorizzazione. Secondo il giudice amministrativo il mutamento di destinazione può essere chiesto solo se esso abbia ad implicare una più utile fruizione del bene da parte dei titolari dei diritti e se non priva una parte dei cittadini della possibilità di continuare a fruirne (9). A nulla rileva, invece, la circostanza dell'inutilizzo attuale dei beni da parte della collettività proprietaria, data l'imprescrittibilità del diritto.

In almeno due sentenze risalenti agli anni settanta è stata proposta una definizione dell'interesse pubblico oggetto della valutazione della pubblica autorità nel mutamento di destinazione. Secondo il Consiglio di Stato (10), infatti, esulerebbe dalla valutazione del «beneficio generale» ogni considerazione in ordine alla tutela della stabilità dei suoli e alla tutela degli interessi paesistici ed ambientali, in quanto la competenza in ordine alla tutela dei suddetti interessi sarebbe assegnata alla

titolarità di organi diversi dal Ministero dell'agricoltura e foreste allora (nel 1972) competente al rilascio dell'autorizzazione. La pubblica amministrazione dovrebbe quindi considerare il solo interesse della collettività proprietaria.

L'esigenza della conservazione dei patrimoni collettivi nell'interesse generale, soprattutto sotto il profilo della tutela ambientale, come evidenziato dalla legge Galasso e dalla Corte costituzionale (11), impone ora di rivedere l'orientamento fino a qui profilatosi.

3. Nel sistema tracciato dal legislatore del 1927 le disposizioni relative all'alienazione e al mutamento di destinazione occupano uno spazio esiguo rispetto alle numerose norme che il legislatore ha dedicato alle operazioni di liquidazione e di sistemazione dei beni civici.

Nel 1927 era prevalsa l'esigenza di affrontare, soprattutto, la questione del riordino. Il legislatore ha, quindi, curato quella fase che precede logicamente e temporalmente la vendita e il cambio di destinazione, dettando i principi per addivenire ad una sistemazione definitiva della proprietà collettiva (12).

Ebbene, dopo l'assegnazione a categoria la legge sugli usi civici permette la sopravvivenza solo delle proprietà collettive aperte al godimento di tutti i residenti (13) con destinazione silvo-pastorale. Le terre coltivabili sono, invece, destinate alla quotizzazione, mutuata dalla precedente esperienza della legislazione meridionale (14).

La questione agraria, e così la volontà di assicurare terre coltivabili ai contadini, tramite la formazione di piccole proprietà e piccole imprese, hanno spinto il legislatore - convinto di poter trovare in questo modo anche il consenso delle classi in parte estranee all'ideologia fascista - ad abbracciare una soluzione che già in passato aveva mostrato i propri limiti.

La proprietà collettiva immaginata era, dunque, una proprietà essenzialmente forestale. Fissata tuttavia la desti-

(6) V. per esempio Commissario usi civici Bologna 22 dicembre 1950, in *Bollettino usi civici*, XX, 1950, II, 550; Corte d'appello di Roma 15 giugno 1957, in *Riv. giur. umbro-abruzz.*, 1957, 494; Commissario usi civici Napoli 15 giugno 1957, in *Bollettino usi civici*, XXVII, 1957, II, 509; Commissario usi civici Roma 30 maggio 1958, in *Bollettino usi civici*, XXXVIII, 1958, I, 395; Commissario usi civici Roma 9 marzo 1983, in *Riv. dir. agr.*, 1984, II, 46. Cfr. anche FLORE - SINISCALCHI-TAMBURRINO, in *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956, 60 e ss., la cui ricerca conferma come fino alla metà degli anni cinquanta la giurisprudenza si sia esclusivamente soffermata sul principio di inalienabilità.

(7) La Cassazione con la sentenza a Sez. Un. 10 novembre 1980, n. 6017, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 1621, con nota di ADORNATO, ha affermato che «l'assegnazione dei terreni a categorie, ai sensi dell'art. 11 legge n. 1766 del 1927, anche se non si arriva a configurarla come un (diretto) presupposto dell'alienabilità o del mutamento di destinazione dei terreni, costituisce quantomeno un presupposto di legittimità dell'autorizzazione ministeriale, in difetto della quale i terreni sono certamente da considerarsi, a norma dell'art. 12 legge cit., inalienabili ed indisponibili, con la conseguenza che, mancando tale presupposto di legittimità, l'atto di autorizzazione andrebbe comunque disapplicato siccome illegittimo e la compravendita dovrebbe essere dichiarata nulla per impossibilità giuridica dell'oggetto». L'inalienabilità assoluta e l'immodificabilità della destinazione dei beni civici prima dell'assegnazione a categoria trova conferma anche dal Consiglio di Stato, Sez. IV, nella sentenza del 17 ottobre 1985, n. 444, in *Riv. dir. agr.* 1989, II, 143, con nota di ADORNATO, *L'autotutela amministrativa e revoca di delibera che autorizza l'alienazione dei beni civici*; dalla Corte d'appello di Roma, nella sentenza del 2 febbraio 1987, in *Giust. civ.*, 1987, I, 1813 e ss.; dal T.a.r. Puglia, nella sentenza del 30 dicembre 1986, n. 1259, in *T.A.R.*, 1987, I, 731; dalla Corte di cassazione, sez. II, nella sentenza del 22 novembre 1990, n. 11265, in *Foro it.*, 1990, I, c. 3396; dalla Corte costituzionale, con la sentenza 21 novembre 1997, n. 345, in *Le Regioni*, 1998, p. 218, con nota di D.P. [DE PRETIS]. In senso parzialmente contrario la sentenza della Corte costituzionale del 30 dicembre 1991, n. 511, in *Riv. giur. edilizia*, 1991, I, 1016, che ha dichiarato costituzionalmente legittimo il disposto dell'art. 10 della legge regionale dell'Abruzzo n. 25/1988, che consente la sclassificazione delle terre civiche quando a seguito di utilizzazioni improprie si determina la perdita irreversibile della conformazione fisica e della destinazione funzionale dei terreni agrari, pascolivi o boschivi. È diversamente impostata, invece, la questione della alienabilità delle terre civiche, destinate a categoria, in assenza della prescritta autorizzazione regionale. A fronte del tradizionale orientamento che riteneva l'autorizzazione ad alienare un atto costitutivo, in quanto capace di conferire all'ente gestore il potere

di alienazione che altrimenti non aveva (Cass. Sez. Un. 10 novembre 1980, n. 6017, cit., Cass. Sez. Un. 14 marzo 1959, n. 759, in *Riv. dir. agr.*, 1959, II, 149), a partire dalla sentenza della Corte costituzionale 11 luglio 1989, n. 291, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1777, confermata ancora dal giudice delle leggi con la sentenza 25 maggio 1992, n. 221, in *Giur. cost.* 1992, I, 1765, si è cominciato a ritenere il provvedimento della Regione puramente dichiarativo, il cui rilascio sarebbe possibile anche dopo la stipula dell'atto di vendita. Dall'inalienabilità relativa delle terre civiche si passerebbe quindi all'alienabilità controllata. In senso contrario cfr. Corte di cassazione, 13 giugno 1996, n. 5441, in questa Riv., 1997, II, 321. Si tratta in ogni caso di sentenze che analizzano la sequenza procedimentale, senza chiarire quando l'interesse alla conservazione dei beni civici debba soccombere rispetto ai diversi interessi che presidono all'alienazione e al mutamento di destinazione.

(8) T.A.R. Lazio, Sez. I, 9 luglio 1986, n. 905, cit.

(9) Il T.R.G.A. Trentino-Alto-Adige, Trento, con la sentenza del 15 ottobre 1997, n. 312, in questa Riv., 2000, II, 274, con nota di BENEDETTI, *Sulla rilevanza urbanistica del mutamento di destinazione dei beni demaniali civici*, ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento che stabiliva il mutamento di destinazione di terre civiche per un'opera diretta alla difesa specifica di un fondo privato, non riscontrando nel caso di specie alcun beneficio per la collettività proprietaria, privata comunque di qualsiasi utile fruizione del bene in modo stabile.

(10) Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 aprile 1972, n. 152, cit. e Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 ottobre 1979, n. 755, cit.

(11) Cfr. nt. 29.

(12) Sulle operazioni di sistemazione dei beni civici cfr.: CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre d'uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 88 e ss.; GERMANÒ, voce *Usi civici*, in *IV Digesto disc. civ.*, Torino, 1999, XIX, 535 e ss.; CERULLI IRELLI, op. cit., 343 e ss.; PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1992, XLV, 941; FULCINITI, op. cit., 166 e ss.

(13) Le proprietà collettive vengono amministrate dai Comuni, dalle Amministrazioni separate usi civici, oppure dalle associazioni agrarie. La titolarità delle terre spetta ancora alla collettività secondo CERULLI IRELLI, op. cit., 263; GERMANÒ, op. cit., 545, Id. *Sul soggetto cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 163; contra PETRONIO, op. cit., 432. Cfr. più ampiamente nt. 34.

(14) Prima dell'unità d'Italia, in varie regioni i beni civici boschivi vennero ripartiti in pochi ettari ed assegnati ai contadini poveri. Le risorse boschive vennero quindi distrutte e ridotte a coltura agraria. Gli assegnatari delle quote di beni civici furono però costretti a vendere ai latifondisti gli appezzamenti ricevuti, perché troppo esigui per garantire un adeguato sostentamento. CASSESE, in *La nuova Costituzione economica*, Bari, 1996, 10.

nazione silvo-pastorale dei beni civici la legge del 1927 dimostra poco interesse per la gestione delle terre collettive, l'alienazione ed il mutamento di destinazione, dedicando loro la sola scarna enunciazione dell'art. 12.

La norma in oggetto prevede che i diritti dei proprietari siano contenuti nei limiti angusti dell'art. 1021 c.c. e che le immense risorse dei beni collettivi vengano gestite dalla mano pubblica attraverso l'azienda speciale forestale (15), e non dalla collettività proprietaria né dai loro rappresentanti.

Per quanto riguarda invece più da vicino gli utilizzi possibili sulle terre civiche, il legislatore, rinviando al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (16), stabilisce che i beni collettivi siano gestiti, al pari dei beni forestali dei comuni, in conformità ad un piano economico, il quale deve assicurare la corretta gestione delle risorse forestali contemperando le esigenze dettate dall'interesse pubblico di contrastare il degrado del territorio con l'interesse alla produzione.

I fini perseguiti dal legislatore della legge forestale si intersecano, quindi, con i fini della proprietà collettiva.

Prima della legge forestale del 1923, infatti, lo stato dell'amministrazione forestale era risultato poco efficiente ed aveva portato al degrado il patrimonio boschivo pubblico. I privati avevano dimostrato poco interesse a conservare il bosco, non essendo propensi ad immobilizzare grossi capitali. Il disboscamento operato dai privati e la prima guerra mondiale avevano causato (17) un consistente depauperamento delle risorse forestali presenti sul territorio italiano.

Per fronteggiare l'emergenza il legislatore impose la regolazione dell'uso della risorsa boschiva limitando la proprietà forestale privata. Favorì la gestione delle foreste in mano pubblica, convinto che il soggetto pubblico meglio del privato assicurasse la conservazione dei boschi e la loro corretta utilizzazione (18).

Anche la proprietà collettiva poteva garantire il conseguimento degli interessi pubblici quali l'incremento della produzione nazionale e la difesa del suolo. Il regime di tipo demaniale assicurava la conservazione ed il mantenimento dell'estensione dei patrimoni mentre l'unità di gestione, che in concreto veniva affidata all'azienda speciale, permetteva un'efficiente utilizzazione dei patrimoni collettivi.

4. Il legislatore intendeva dunque mantenere solo la proprietà collettiva di tipo forestale, regolata da un regime di tipo demaniale, che doveva assicurare l'integrità della risorsa da gestire tramite l'impresa pubblica. Non c'era spazio per gli utilizzi agricoli in senso stretto perché lo sviluppo in agricoltura doveva essere garantito dalla proprietà individuale (19).

La possibilità di un utilizzo agricolo delle terre civiche era consentita solo a seguito del procedimento di cambio di

destinazione. Probabilmente il legislatore sottolineò la necessità che la nuova utilizzazione dovesse andare a beneficio della generalità degli abitanti, proprio perché l'utilizzo agricolo doveva essere nella normalità dei casi individuale, e non collettivo (20). Qualora, eccezionalmente, si fosse praticata la coltura agraria anche sulle terre collettive, l'utile fruizione doveva quindi andare a beneficio di tutti gli utenti.

Rispetto all'impianto degli anni venti gli interventi successivi del legislatore dimostrano importanti cambiamenti di prospettiva e maggiore attenzione ai requisiti per il mutamento di destinazione.

Il d.lgs. n. 1104 del 1948 prevede per i beni delle Regole Cadorine anche la destinazione agricola, e sia la l. 3 dicembre 1971, n. 1102 che l'ultima legge sulla montagna del 31 gennaio 1994, n. 97, oltre a riconoscere la destinazione agricola in senso stretto tra le attività esercitabili sul patrimonio collettivo, abbandonano una visione strettamente pubblicistica (21) della gestione delle terre collettive, evitando qualsiasi riferimento all'azienda speciale.

Emerge nelle leggi sulla montagna maggiore fiducia nei confronti della capacità di gestione autonoma dei soggetti collettivi, libera dai vincoli contenuti nella legge del 1927.

Se la legge del riordino, inoltre, aveva relegato gli utilizzi diretti dei proprietari dei patrimoni collettivi entro i limiti dell'art. 1021 c.c. per consegnare la gestione delle risorse forestali agli enti pubblici, gli interventi di conformazione della proprietà collettiva contenuti nelle successive leggi non paiono così restrittivi ed incisivi.

La legge, riconoscendo alle terre collettive la destinazione non solo forestale ma anche quella agricola, pare consentire qualsiasi utilizzo dei beni che rispetti però l'integrità della risorsa.

La proprietà collettiva così intesa consente infatti ai titolari del diritto di poter trarre dal patrimonio antico qualsiasi risorsa che naturalmente provenga dal bene, con il solo limite di rispettarne l'integrità. La proprietà collettiva è, infatti, una proprietà di godimento (22) che permette ai titolari di oggi e di domani di apprendere direttamente dal bene le *utilitates* che questo offre.

Le attività agro-silvo-pastorali e connesse sono caratterizzate per il contatto diretto dell'uomo con il bene e riescono ancora ad esprimere il contatto profondo, osmotico, effettivo tra collettività e patrimonio terriero.

Non sono ammessi, perciò, gli interventi che pregiudichino l'utilizzo collettivo e che modificino irreversibilmente la destinazione agro-silvo-pastorale, interrompendo il rapporto diretto tra la collettività e le terre di loro appartenenza (23).

(15) Sull'azienda speciale forestale cfr. più ampiamente ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, 250 e ss.

(16) Le terre collettive dovevano essere gestite secondo quanto disposto nel capo II, titolo IV, che si occupa della gestione dei beni forestali degli enti pubblici territoriali e dei demani collettivi e delle università agrarie.

(17) ADORNATO, *op. cit.*, 10 e ss., SANDULLI, voce *Boschi* (dir. amm.), in *Enc. del diritto*, Milano, V, 1959, 659.

(18) Le esigenze di ordine fisico non possono essere soddisfatte dagli imprenditori privati concorrenti poiché il «bosco (o eventuali surrogati) quale mezzo di conservazione del capitale fondiario può essere finanziariamente conveniente all'imprenditore a vita perpetua, ma non quello a vita limitata». PATRONE, *Sulle dimensioni dell'impresa di produzione forestale*, Firenze, 1962, 253.

(19) L'art. 65 del reg. n. 332/1928 prevede, tuttavia, che le disposizioni contenute nel capo II della legge sugli usi civici relative alla sistemazione, ripartizione, e godimento dei beni dei Comuni e delle Associazioni agrarie, comprese quindi le disposizioni in tema di quotizzazione delle terre coltivabili, non vengano applicate alle Associazioni agrarie, composte da determinate famiglie, che, possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi abbiano apportato sostanziali e permanenti migliorie. L'applicazione della norma doveva avvenire con decreto del Ministro dell'economia

nazionale, su istanza da presentarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del regolamento. Solo le Partecipanze agrarie emiliane hanno potuto godere del regime differenziato della legge del 1927. Sulle Partecipanze v. GALGANO, *Sulla natura giuridica delle partecipanze agrarie emiliane*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, 179.

(20) Il legislatore aveva disciplinato l'utilizzo solo delle terre a destinazione forestale perché la terre adatte alla coltura agraria dovevano essere quotizzate e pertanto dovevano essere gestite individualmente dagli assegnatari. Le terre coltivabili non potevano restare in dominio collettivo. Se la regola, quindi, imponeva che l'esercizio dell'agricoltura in senso stretto non potesse essere collettivo ma individuale, allora in caso di mutamento di destinazione delle terre collettive, il nuovo utilizzo agricolo doveva andare a vantaggio di tutti i titolari del diritto.

(21) L'art. 3 della legge n. 97/1994 riconosce inequivocabilmente la natura privata degli organismi gestori delle proprietà collettive montane.

(22) ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, 27 e GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 33 e ss.

(23) «La stessa origine storica del demanio civico conferma che i diritti delle collettività, intesi al conseguimento di beni essenzialmente naturali, hanno perciò spesso attinenza allo sfruttamento del suolo». Cass. Sez. Un. 17 gennaio 1974, n. 17, in *Giur. it.*, 1974, I, 1, c. 727 e ss.

Gli interventi che fuoriescono da tale ambito devono, pertanto, essere autorizzati (oggi) dall'autorità regionale, e devono comunque assicurare, attraverso la traslazione del vincolo di indisponibilità e di destinazione su altre terre, la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale dei patrimoni collettivi [art. 3, co. 1, lett. b), n. 1 legge n. 97/1994]. Traspare, quindi, nell'ultima legge sulla montagna poco interesse verso utilizzi delle terre collettive diversi da quelli tradizionali, poiché il legislatore non menziona nemmeno quali interventi siano possibili con il mutamento di destinazione, perseguendo quale unico fine il mantenimento dell'integrità del patrimonio (24).

5. Come si è detto, nella legge del 1927 non c'è invece traccia del meccanismo di compensazione che consente di conservare un giusto equilibrio tra gli interessi della collettività proprietaria e gli interessi della collettività generale.

Anzi, pare che il mutamento di destinazione e l'alienazione, che consentono di dare respiro alla rigidità del sistema, non siano stati delineati dal legislatore con attenzione e precisione. Ed, invero, come già accennato, l'art. 12 della legge n. 1766/1927 non indica i requisiti in presenza dei quali l'autorità pubblica possa autorizzare la vendita o il mutamento di destinazione dei beni civici.

Autorevole dottrina ha così creduto di ricavare dalla destinazione pubblica forestale impressa ai beni civici dalla legge sul riordino un riferimento alle norme (oggi) stabilite in tema di alienazione dei beni costituenti il patrimonio forestale delle regioni (25). L'art. 119 della legge n. 3267/1923 consente, infatti, l'alienazione solo per terreni che per loro natura e struttura non rispondano ai fini di tutela della stabilità dei suoli, oppure non siano destinati alla produzione di legname o a scopi sperimentali e di guida per i produttori privati, sempre che non possano essere utilizzati per importanti trasformazioni agrarie e sempre che, per la loro esiguità materiale, l'alienazione non sia pregiudizievole alle esigenze del patrimonio circostante e, d'altro canto, sia necessaria a soddisfare esigenze locali di abitazione e di industria (26).

In questo modo la lesione all'integrità dei patrimoni collettivi che l'alienazione comporta assume un'importanza di second'ordine, poiché nel giudizio della P.A. vengono valutate principalmente le finalità pubbliche a cui il patrimonio forestale sottende (27).

Senza attingere alla legge forestale è possibile ricavare dallo stesso sistema che regola i beni collettivi importanti elementi che permettono di guidare l'interprete nella comprensione dell'istituto. Infatti, considerando l'importanza che la proprietà collettiva ha assunto soprattutto ai fini di tutela ambientale, riconosciuta non solo dalla legge Galasso (28), ma altresì dalla Corte costituzionale (29), si ricava che l'alienazione è possibile solo per limitate estensioni di terra, che non impediscano il soddisfacimento dell'interesse ambientale.

L'alienazione è sicuramente un momento forte di sottrazione del bene alla destinazione e alla disponibilità della collettività. In cambio del sacrificio a cui è sottoposta la collettività degli abitanti è previsto un compenso in danaro che ai sensi dell'art. 24, co. 2, della legge del 1927 deve essere investito in buoni del tesoro. La legge del 1927, non prevedendo il meccanismo della reintegrazione dei patrimoni delineato invece dalle successive leggi sulla montagna, disegna l'alienazione come un punto di frattura nel patrimonio collettivo irrimediabile. Per questi motivi, l'alienazione non può non rappresentare che un'ipotesi del tutto residuale, autorizzabile in concreto solo quando l'interesse prevalente conseguibile attraverso l'istituto risulti superiore rispetto agli interessi di tutela ambientale, e sempreché l'integrità della risorsa nel suo insieme non venga del tutto menomata.

Nel bilanciare gli interessi che vengono conseguiti con l'alienazione la P.A. dovrà, quindi, tener conto non solo dell'interesse della collettività proprietaria alla conservazione dei propri diritti, ma anche dell'interesse generale alla tutela ambientale che viene conseguita tramite la conservazione dei beni in proprietà collettiva (30).

6. Il mutamento di destinazione pare non rappresentare, invece, un punto di rottura così forte come l'alienazione. Dall'art. 41 del regolamento applicativo della legge del 1927 si ricava, infatti, che il mutamento deve essere possibilmente solo temporaneo e reversibile, pur non essendo escluso a priori anche un mutamento stabile (31). L'unico limite previsto *ex lege* riguarda la necessità che il mutamento rappresenti un generale beneficio per la collettività degli abitanti.

Non sembra rientrare nell'ambito del mutamento di destinazione la semplice interruzione dell'esercizio dei diritti

(24) La legge n. 97/1994, a differenza della legge n. 1766/1927, non sembra consentire l'alienazione dei patrimoni collettivi. Non pare, tuttavia, che vi siano ostacoli a considerare tale possibilità quando attraverso la traslazione del vincolo di indisponibilità e di destinazione con altre terre venga garantita la consistenza del patrimonio antico.

(25) CERULLI IRELLI, in *op. cit.*, 386 ritiene che «la normazione speciale relativa ai beni collettivi a destinazione pubblica nulla dispone, perché rinvia alla disciplina generale dei beni a destinazione pubblica cui i primi sono assimilati. È la normazione forestale, dunque, che va esaminata sul punto». Secondo l'Autore il regime di inalienabilità proprio dei beni forestali dello Stato può essere derogato solo nei casi stabiliti dall'art. 119 della legge forestale.

(26) Secondo CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 388 la vendita non deve, altresì, essere di nocumento al godimento dell'uso civico, ove questo sia effettivamente esercitato ed occorre la presenza di un interesse pubblico concreto che nella singola specie induca l'amministrazione ad autorizzare la vendita.

(27) CARLETTI, *Il demanio civico: interessi collettivi, interessi privati e generali*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 331, non condivide l'impostazione del problema delineata da CERULLI IRELLI. Secondo il primo «... poiché il mutamento di destinazione e l'alienazione comportano entrambi perdita della consistenza materiale del bene - destinata a concludersi, nel secondo caso, con la sua irreversibile trasformazione dell'equivalente monetario - la regola espressamente prevista per il primo caso può legittimamente estendersi anche al secondo». Ad avviso dello stesso A., in *Gli utilizzi d'uso civico come modello per la tutela dell'ambiente*, in *Nuovo dir. agr.*, 1983, 441, inoltre «la previsione di una qualche possibilità di alienazione sembra destinata a regolare i casi in cui - né tramite il mutamento di destinazione sulla richiesta degli originari, né, mancando un diretto interesse di

costoro alla gestione, tramite la concessione a terzi - sia possibile rispettare la consistenza irrinunciabile del bene».

(28) La tutela ambientale prevista per le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici è ora previsto dall'art. 146 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

(29) La Corte costituzionale nella sentenza del 1° aprile 1993, n. 133, in questa Riv., 1993, II, 279 e ss. ha dichiarato che nei beni civici «emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio». L'orientamento è stato confermato anche dalla successiva sentenza 20 febbraio 1995, n. 46, ivi, 1995, II, 145. A commento della prima pronuncia del giudice delle leggi cfr. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*, ivi, 1993, II, 280 e ss.; PETRONIO, *La Corte costituzionale timida*, ivi, 1994, I, 80 e ss.; a commento della seconda PETRONIO, *Ad avere l'ultima parola ...*, ivi, 1995, II, 146 e ss.

(30) La Corte costituzionale nella sentenza del 21 novembre 1997, n. 345, *cit.*, sottolinea l'importanza dell'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, superando, in un certo modo, la pronuncia del 30 dicembre 1991, n. 511, che nel ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 10 della legge regionale Abruzzo 1988, n. 25, nella parte in cui consente la sclassificazione di terre civiche che da tempo abbiano perso la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, non tiene in alcun conto l'interesse ambientale sotteso ai beni collettivi.

(31) Ai sensi dell'art. 41, co. 3 del reg. 332/1928, «Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'agricoltura e le foreste potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».



ti dei proprietari nel rispetto della destinazione forestale (32). Più correttamente, forse, si potrebbe ritenere che con il mutamento sia possibile imprimere alle terre collettive una destinazione diversa da quella forestale, ma questa destinazione non necessariamente potrà impedire l'utilizzo dei beni da parte della collettività proprietaria. Non sarebbe, invece, soggetta ad autorizzazione l'ipotesi inversa, e cioè l'interruzione dei diritti dei proprietari non attuata attraverso un mutamento di destinazione, perché ciò che interessa il controllo pubblico è solamente la destinazione forestale.

Circa le possibili alternative destinazioni autorizzabili ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766/1927 la giurisprudenza e la dottrina, come si è detto (33), hanno interpretato restrittivamente il dettato dell'art. 41 del regolamento applicativo alla legge del riordino, prevedendo solo l'esercizio di attività agricole (34).

La Corte di cassazione, nella sentenza che si annota, ha invece rovesciato l'impostazione, consentendo non solo utilizzazioni agricole, ma anche destinazioni pubbliche diverse, quali ad esempio strade od ospedali, ed anche la realizzazione di discariche, ritenendo che anche in questo caso sussista il beneficio generale della collettività.

7. È difficile negare che i vantaggi derivanti dalla costruzione di importanti opere pubbliche, come quelle descritte, ricadano anche sulla collettività proprietaria. Ma appare nel medesimo tempo difficile giustificare a priori la perdita della disponibilità del bene che la collettività proprietaria deve subire a causa di una destinazione stabile e di difficile reversibilità impressa alle proprie terre che impedisce di trarre dal patrimonio antico le *utilitates* cui ha diritto.

Il vantaggio della costruzione di un'opera pubblica cade di riflesso anche sulla collettività proprietaria, ma il costo della privazione dei diritti collettivi non è in alcun modo compensato (a differenza di quanto accade nel caso dell'alienazione, come si è sopra ricordato).

Sicché la pronuncia qui in commento sembra trascurare la stessa generale disposizione dell'art. 42, co. 3 della

Costituzione, che prevede anche per le forme anomale di espropriazione un equo indennizzo. Elemento questo che nel caso di specie la Suprema Corte non ha tenuto in conto.

Nel rispetto del diritto di proprietà (35) e senza privare i titolari del diritto di qualsiasi facoltà di utilizzo diretto del bene, si potrebbe, quindi, in prima battuta ritenere che attraverso il mutamento di destinazione si possano imprimere anche destinazioni diverse da quelle agricole, qualora venga assicurato il beneficio generale della collettività dei proprietari, inteso quale utile fruizione del bene, e mantenendo il bene (mutato nella sua destinazione) ancora nella loro disponibilità.

8. Il limite del beneficio generale contenuto nell'art. 41 del regolamento applicativo della legge del 1927 deve avere come punto di riferimento non solo la cerchia dei proprietari ma la collettività generale.

Nella comparazione degli interessi pubblici che emergono nell'ipotesi di mutamento di destinazione, la P.A. deve tenere in considerazione anche l'interesse ambientale che inevitabilmente viene compromesso con la nuova destinazione (36).

A differenza delle leggi sulla montagna, la legge sul riordino degli usi civici non prevede, come si è detto, l'obbligo di garantire l'originaria consistenza dei patrimoni antichi. La conservazione dell'interesse ambientale assicurata dalla legge sulla montagna attraverso la compensazione pare, quindi, essere estranea al sistema delineato nella legge del 1927.

Occorre, tuttavia, fare attenzione all'importanza che l'obbligo di reintegra dei patrimoni silvo-pastorali sta acquisendo nell'ordinamento italiano. Anche nel d.l. 15 maggio 2001, n. 227, infatti, all'art. 4, co. 3, viene prevista la compensazione in caso di mutamento di destinazione dei beni forestali privati (37).

Pare quindi che, quale principio generale, il nostro ordinamento consenta la trasformazione del bene-bosco, ma solo previa reintegrazione delle risorse. D'altro canto, sotto questo punto di vista, la differenza

(32) Secondo CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 392, è pacifico che la fattispecie di mutamento di destinazione stabilita con provvedimento amministrativo attiene esclusivamente all'interruzione dell'esercizio degli usi civici. La valutazione da compiersi da parte dell'autorità amministrativa è rivolta esclusivamente a ponderare il danno che tale interruzione comporta nella vita e negli interessi economici della comunità d'abitanti a fronte dell'utilità che ad essa può pervenire per effetto della nuova destinazione impressa al bene.

(33) Cfr. *supra*, par. 1.

(34) CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 393, ritiene che non sia ammesso nella disciplina generale di beni in proprietà collettiva a destinazione pubblica, che a tali beni o singole loro porzioni siano attribuite destinazioni diverse da quelle comunque compatibili con la fondamentale destinazione forestale produttiva o agraria stabilita dalla legge per questa categoria di beni. In senso conforme cfr. FULCINITI, *op. cit.*, 240.

(35) È necessario precisare che la problematica del mutamento di destinazione qui affrontata riguarda solamente le terre civiche, intese quali forme di proprietà collettive aperte al godimento degli abitanti di un Comune, di una Frazione, o degli appartenenti ad una Associazione agraria, e non gli usi civici in senso stretto che consistono in diritti di godimento su terra aliena per i quali la legge del 1927 prevede la liquidazione. Occorre inoltre precisare che la legge sul riordino degli usi civici non indica con chiarezza il titolare delle terre civiche. L'art. 11 e l'art. 8 fanno, infatti, riferimento alle terre d'uso civico possedute dai Comuni, Frazioni o Associazioni agrarie, ai terreni assegnati a Comuni, all'attribuzione dopo lo scorporo a ciascun Comune o a ciascuna frazione di una parte di terreno in piena proprietà, mentre l'art. 12 e l'art. 7, co. 2, si riferiscono ai diritti della popolazione. La dottrina è divisa tra chi sostiene che la collettività sia proprietaria delle terre civiche (CERULLI IRELLI, *op. cit.*, 263 e ss., GERMANÒ *Sul soggetto cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, II, 163) e chi afferma, al contrario, facendo riferimento alla tradizione dei giuristi napoletani, che la titolarità delle terre debba essere imputata al Comune (PETRONIO, *Usi civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di Cortese, Milano, 1988, 491). L'orientamento giurisprudenziale si è consolidato invece nel ritenere quali *domini* delle terre civiche gli abitanti di un Comune o di una frazione (Cass. 27 novembre 1954, n. 4329, in *Giust. civ.*, 1954, I, 2835).

(36) Cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 133/1993, n. 45/1995 e n. 345/1997, *cit.*, ed inoltre T.A.R. Abruzzo, 22 luglio 1993, n. 369, in questa Riv., 1993, 561, con nota di POSTIGLIONE, *La salvaguardia ambientale delle terre di uso civico*, che evidenziano l'importanza dell'interesse ambientale sotteso ai beni civici. Occorre inoltre evidenziare come la sentenza qui annotata non consideri in alcun modo l'interesse agricolo-forestale del territorio in proprietà collettiva che la destinazione ineluttabilmente pregiudica. In generale la giurisprudenza ha, infatti, fino in questo momento negato rilievo giuridico ed azionabilità alla destinazione agricola. In proposito è sufficiente confrontare l'orientamento dei giudici amministrativi, ed in particolare da ultimo il Consiglio di Stato, Sez. V, 15 giugno 2001, n. 3178, che ha dichiarato legittima la localizzazione di una discarica in zona agricola senza che fosse preventivamente valutata l'esistente utilizzazione agricola della zona. ALBISINNI, in *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in questa Riv., 2001, 566, sottolinea come l'introduzione da parte della l. 5 marzo 2001, n. 57, all'art. 7, co. 3, lett. a) del principio del rispetto delle «vocazioni produttive», e all'art. 8, co. 1°, lett. e), del favore per «la conservazione ... della destinazione agricola dei terreni» capovolge «la logica residuale e di risulta, per la quale il territorio agricolo era zona indistinta» e l'interesse agricolo (nei suoi aspetti insieme economici e sociali) diviene interesse esplicitamente protetto, chiamato ad orientare le scelte. Alla luce di questi nuovi principi anche per il mutamento di destinazione dei beni civici la pubblica amministrazione dovrebbe valutare non solo l'interesse ambientale ma anche quello propriamente agricolo e forestale.

(37) L'art. 6, co. 6 prevede altresì che in luogo del rimboscamento compensativo, le Regioni possano prevedere «il versamento di una quota in numero all'importo presunto dell'intervento compensativo» destinando tale somma alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili ricadenti anche in altri bacini idrografici, oltre a poter stabilire la realizzazione di opere di miglioramento di boschi esistenti. Sul d.lgs. n. 227/2001 cfr. GERMANÒ, *Commento al d.lgs. n. 227/2001 in I tre decreti orientamento: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo* (a cura di Costato), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, 714 e ss., e ABRAMI, *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia di foreste*, in questa Riv., 2001, I, 660 e ss.

di trattamento prevista dalla legge n. 97/1994 per i beni collettivi siti in zone montane rispetto ai beni collettivi siti in zone diverse, che tuttavia hanno stessa natura e perseguono gli stessi interessi, sarebbe poco giustificabile.

Se è interesse generale la conservazione del bene bosco e dei patrimoni collettivi, il beneficio generale a cui deve tendere il mutamento di destinazione, che deve riguardare non solo i proprietari ma la collettività nazionale intera, potrebbe essere conseguito anche tramite il meccanismo della compensazione attraverso la reintegrazione delle risorse, l'unico modo che sembra garantire il soddisfacimento dell'interesse ambientale.

In siffatta prospettiva, potrebbe trovare collocazione all'interno del complessivo sistema delineato dalla legislazione sugli usi civici, l'interpretazione da ultimo adottata dalla Suprema Corte, secondo la quale rientrano nel consentito mutamento di destinazione tutte le possibili utilizzazioni, non soltanto quelle agricole ma anche quelle che comportano addirittura un mutamento irreversibile e stabile (come nel caso di destinazioni edilizie o industriali). Per tale via infatti verrebbero congiuntamente soddisfatti due presupposti, entrambi presenti nella disciplina soprarichiamata: l'esistenza di un beneficio (anche di natura non agricola) per la collettività, ed insieme il mantenimento in capo ai proprietari della disponibilità sull'insieme delle risorse, attraverso la compensazione con altre terre alle quali verrebbe impressa la destinazione sottratta alle prime. Per tale via verrebbe superato il limite di legge richiamato nel precedente paragrafo, poiché le collettività locali vedrebbero ristorata la parziale perdita del proprio patrimonio con un nuovo acquisto.

Così facendo, da un lato si renderebbe possibile una maggiore flessibilità nei possibili utilizzi delle terre civiche, garantendo nello stesso tempo la loro originaria estensione e consistenza; e dall'altro lato potrebbe non essere più utile distinguere tra alienazione e mutamento irreversibile di destinazione, come nella legge sulla montagna (38), perché la perdita di disponibilità delle risorse dovrebbe essere sempre compensata per rendere possibile la tutela dell'interesse generale che è dato da un ambiente integro.

Resta da chiedersi se la collocazione di una discarica – che sottrae alla collettività proprietaria il godimento agrosilvo-pastorale di un terreno – possa considerarsi corrispondente all'interesse generale della collettività in ordine all'ambiente; e se sia sufficiente una traslazione del vincolo di destinazione su altri terreni per rendere legittima la trasformazione di un fondo conservatosi per secoli con l'originaria destinazione.

Elisa Tomasella

(38) La stessa legge sugli usi civici non distingue con precisione i due istituti.

\*

Cass. Sez. III Pen. - 14-2-2002, n. 6011 - Toriello, pres.; Piccialli, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Martella, ric. (*Annulla con rinvio App. Lecce 7 novembre 2000*)

**Bellezze naturali - Territorio coperto da bosco - Nozione - Macchia mediterranea - Inclusione nella disciplina di protezione di cui al d.l. n. 312 del 1985 - Applicabilità alla sola macchia alta.** (D.l. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1 *sexies*; l. 8 agosto 1985, n. 431)

*In materia di protezione delle bellezze naturali, alla nozione di territorio coperto da bosco di cui all'art. 1, lett. g) d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431, può essere ricondotta solo una parte della cd. macchia mediterranea, ed in particolare quella con caratteristiche di «macchia alta», cioè interessata dalla predominanza, rispetto ai sottostanti cespugli, di alberi di medio fusto (quali lecci, querce di sughero, carrubi, oli-vastri e simili) o di essenze arbustive di elevato sviluppo (quali corbezzoli, alaterni, filliree e simili) con esclusione di quelle altre forme di associazioni vegetali che vanno sotto il nome corrente di «macchia bassa» e di «macchia rada» o «gariga» (1).*

(*Omissis*). - FATTO e DIRITTO. - Carlo Martella, proprietario di un fondo sito in agro di Mottola, in esito ad accertamento in data 7 ottobre 1997 della Guardia forestale, fu tratto al giudizio del Tribunale di Taranto e, con sentenza del 2-17 novembre 1999, dichiarato colpevole delle contravvenzioni, in continuazione, di cui agli artt. 1 *sexies* legge 431/85 e 734 c.p., «per aver in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, dissodato mq. 3.000 di macchia mediterranea e ha 2.00.00 di pascolo cespugliato senza la prescritta autorizzazione dell'autorità competente» e «per aver distrutto e alterato le bellezze naturali del luogo sottoposto a speciale protezione...».

A seguito dell'appello dell'imputato, con la sentenza in epigrafe la corte territoriale, dichiarata prescritta la contravvenzione di cui all'art. 734 c.p. e confermata la sussistenza della rimanente, rideterminava la pena (previa eliminazione dell'aumento ex art. 81 c.p.) in gg. 10 di arresto e L. 20.000.000 di ammenda, con conferma nel resto.

Avverso detta decisione ha proposto ricorso il difensore del Martella, deducendo tre motivi, ex art. 606, co. 1, lett. b) (i primi due) ed e) (il terzo) c.p.p.

Nel primo viene lamentata l'inosservanza ed errata applicazione dell'art. 1, lett. g) legge 431/85, essendosi considerata penalmente rilevante una mera attività di dissodamento del fondo, per di più attribuendosi impropriamente la qualità di «bosco» a terreni coperti da semplice «macchia» e costituenti, in base anche alla classificazione catastale «pascolo cespugliato», erroneamente, altresì, ritenendoli inclusi in località vincolata ai sensi del d.m. 8 giugno 1973.

Nel secondo si deduce la violazione degli artt. 157 e 734 c.p., per essere stata dichiarata prescritta l'indicata contravvenzione, in assenza di alcun elemento concludente l'avvenuta effettiva alterazione, sotto il profilo estetico, del bene asseritamente protetto.

Con il terzo, infine, si denuncia, in connessione alle suesposte censure sostanziali, l'insufficienza ed illogicità della motivazione della decisione. Va, anzitutto, disatteso, per manifesta infondatezza, il secondo motivo di ricorso, considerato che, in cospetto della maturata causa estintiva della contravvenzione di cui all'art. 734 c.p., l'assoluzione con formula piena dell'imputato ex art. 129 cpv. c.p.p. avrebbe richiesto l'evidenza di una diversa e più radicale causa di non punibilità. Tale evidenza, tuttavia dagli atti non emerge, né viene indicata nell'impugnazione, nella quale ci si limita a sostenere la mancanza di una «certa indicazione della condotta di disboscamento», vale a dire una situazione processuale riconducibile all'art. 530 cpv. c.p.p., per insufficienza della prova dell'elemento oggettivo del reato; il che non basta, ai fini della prevalenza della ragione assolutoria rispetto al proscioglimento per prescrizione.

Gli altri due motivi di ricorso, fondati per quanto di ragione, vanno accolti nei limiti di seguito esposti.

Va premesso che la sussistenza del vincolo idrogeologico e paesaggistico, che con insindacabile accertamento in fatto (basato sulla deposizione dei verbalizzanti e sull'analisi del provvedimento ministeriale istitutivo) i giudici di merito hanno ritenuto gravare fin dal 1973 sul fondo di proprietà dell'imputato, se rilevante agli effetti della contravvenzione di cui all'art. 734 c.p. (reato «di danno» che si consuma in tutti i casi in cui le bellezze naturali di

un bene, comunque sottoposto a speciale protezione, siano alterate, distrutte etc.), è privo di decisività in relazione a quella rimanente, di cui all'art. 1 *sexies* legge 431/85 (reato «di pericolo») tuttora ascritta al Martella, essendo indispensabile accertare anche se il bene (sottoposto a quella più incisiva tutela, nell'ambito della quale ogni intervento di modifica deve essere, sotto comminatoria penale, preventivamente autorizzato) rientrasse, all'epoca dei fatti, nella previsione di cui all'art. 1 della legge citata (norma oggi riprodotta dall'art. 146 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490), a termine del quale la tutela sussiste *ex lege*, in virtù della semplice appartenenza ad una delle specifiche categorie elencate. A tal fine, essendosi l'intervento non autorizzato svolto su un fondo che, secondo l'impostazione accusatoria recepita nelle sentenze di merito rientrava nella categoria di cui alla lettera g) dell'articolo citato («i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento»), occorreva accertare se effettivamente i terreni, sui quali fu effettuata l'opera di dissodamento, fossero coperti da boschi.

A tale accertamento (praticamente omesso nella sentenza di primo grado), i giudici di appello, a fronte della specificità del principale motivo di gravame (che, negando la circostanza, aveva sostenuto la liceità dell'operazione, nell'ambito delle attività colturali consentite su un terreno destinato allo sfruttamento agricolo) hanno ritenuto di ovviare considerando, a tutti gli effetti ed in linea di principio, la «macchia mediterranea», interessante il fondo, rientrare nella nozione di «bosco», o, comunque, assimilandola alla stessa, ai fini penali, recependo, alla base di tale equiparazione, la definizione, in «termini di fitta boscaglia di arbusti sempreverdi...», tratta da un noto dizionario della lingua italiana.

Orbene, a parte la considerazione che, sul piano lessicale, le nozioni di «bosco» e «boscaglia» non si equivalgono (costituendo la seconda un dispregiativo, indicativo di un *quid minus*, rispetto alla prima), va rilevato che i giudici di appello sono incorsi, anzitutto, nell'errore di ritenere interessata da «bosco», e dunque tutelata *ex artt.* 1, lett. g) ed 1 *sexies* legge 431/85, l'intera superficie fatta oggetto dei lavori di dissodamento, senza tener conto che, invece, nel capo d'imputazione solo mq. 3.000 erano stati indicati interessati dalla «macchia mediterranea» mentre i rimanenti ha. 2 erano stati solo qualificati (conformemente, del resto, alla classificazione catastale) «pascolo cespugliato». Evidente risulta allora, l'illogicità del procedimento argomentativo, che si è tradotto nella violazione della disposizione penale in questione, considerato che un terreno adibito a pascolo (che nella comune accezione del termine deve intendersi coperto prevalentemente da essenze erbacee annuali, destinate all'alimentazione del bestiame), anche se interessato da qualche cespuglio (vale a dire da limitate associazioni vegetali di arbusti o di alberi di basso fusto), non può ritenersi «coperto da boschi», come esige la disposizione in precedenza citata.

Il secondo errore, di carattere metodologico, in cui è incorsa la Corte territoriale, è consistito nell'aver desunto, ai fini dell'equiparazione, agli effetti penali, al «bosco» della «macchia mediterranea», la definizione di quest'ultima da un dizionario linguistico, fonte atecnica, laddove l'indagine avrebbe dovuto essere condotta sulla scorta delle più appanti e specifiche, anche se elementari, nozioni della botanica.

Alla luce di quest'ultima va osservato che con il generico termine di «macchia mediterranea» si è soliti indicare, non una, ma varie forme di associazioni vegetali, tipiche degli ambienti costieri dell'Italia peninsulare ed insulare (e degli altri Paesi mediterranei), che pur derivando tutte dal degrado (dovuto a fattori antropici, per la maggior parte, e naturali in minor misura) dell'originaria coltre boschiva che ricopriva anche i territori prossimi al mare, può assumere il carattere della cd. «macchia alta» (quella, più vicina alle forme primigenie, interessata dalla predominanza, rispetto ai sottostanti cespugli, di alberi di medio fusto, quali lecci, querce da sughero, carrubi, olivastri o anche di essenze arbustive di elevato sviluppo, quali corbezzoli, alaterni, filliree), della c.d. «macchia bassa» (caratterizzata, invece, da una fitta congerie di arbusti, scarsamente elevati, quali lentisco, mirto, cisti e simili), ed, infine, della «macchia rada» o «gariga», l'estrema e scarsa coltre vegetale dei suoli più poveri (costituita prevalentemente da ginestre, eriche e piante xerofile).

Premesse tali nozioni, deve ritenersi che la riconducibilità, agli effetti penali, alla categoria dei «boschi», vale a dire di quegli ambienti caratterizzati da fitta copertura alberata, sia plausibile solo in relazione al primo tipo, tra quelli sopra indicati, la cd. «macchia alta», vale a dire quella che, contraddistinta da una domi-

nante vegetazione arborea o altoarbustiva (ed a tal fine non è sufficiente la mera presenza sul fondo di qualche pino, di cui è menzione nella sentenza di appello), realizzi un ecosistema completo, tale da rientrare a pieno titolo nella particolare tutela normativa di cui alla lett. g) dell'articolo citato, di cui il legislatore ha ritenuto meritevole non qualsiasi suolo più o meno coperto da boscaglie o cespugliame, ma solo quelli rispondenti alle suesposte pregevoli caratteristiche.

La sentenza impugnata va pertanto annullata con rinvio ad altra Sezione della Corte territoriale, che accerterà, ai fini della sussistenza del residuo reato contestato, se la superficie, di mq. 3.000, del fondo dell'imputato, che nel capo d'imputazione si assume interessata da «macchia mediterranea», possa in concreto considerarsi, sulla base dei criteri sopra fissati, coperta da bosco. (*Omissis*)

#### (1) NOZIONE DI BOSCO E RILEVANZA GIURIDICA DELLA MACCHIA MEDITERRANEA.

La sentenza della Cassazione che andiamo commentando è tutta fondata – è bene rilevarlo fin da subito – sulla ricostruzione del dato fattuale relativo alla qualificazione giuridica di un terreno, che il giudice d'appello aveva ritenuto essere boscato facendo derivare, da tale qualificazione, le conseguenze di natura penale previste dalla legge n. 431 dell'8 agosto 1985, ora riprodotta con lievi modificazioni nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

In breve si era trattato della trasformazione, senza autorizzazione dell'autorità amministrativa competente, di un terreno coperto da «macchia mediterranea», per una estensione di tremila metri quadrati, oltreché di un terreno con destinazione a pascolo cespugliato per duemila metri quadrati.

L'operazione di trasformazione, realizzata in mancanza di autorizzazione, aveva avuto come effetto la comminazione a carico del proprietario trasgressore, delle sanzioni penali previste dalla già richiamata legge n. 431 del 1985 che qualifica i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco come beni paesistico-ambientali.

È noto come ai sensi della legge ora ricordata, la tutela – garantita penalmente – del bosco sussiste *ex se*, ossia in virtù della semplice appartenenza alla categoria dei territori boscati, ovvero a prescindere dai requisiti estetici del bosco, come delle altre aree tipologiche sussunte nella classificazione operata dal legislatore, che invece, stanno alla base della legge n. 1497 del 1939 – anch'essa riprodotta nel decreto legislativo n. 490 del 1999 – e ampiamente integrata dalla legge n. 431 del 1985.

Tornando alla sentenza in questione – dopo avere escluso, con la Cassazione, che non si può parlare di bosco per un terreno con destinazione a pascolo cespugliato – occorre esaminare se le argomentazioni addotte dalla Cassazione per escludere la qualificazione di «bosco» al terreno oggetto della trasformazione – diversamente da quanto deciso nel giudizio d'appello – siano o meno convincenti.

Dato per scontato che la trasformazione sia avvenuta in un terreno sufficientemente esteso per essere definito bosco, va osservato preliminarmente che il giudice d'appello aveva fatto ricorso, al fine di qualificare come bosco il terreno, coperto da macchia mediterranea, oggetto della trasformazione, al significato linguistico di macchia mediterranea – così è riportato nella sentenza – esplicitata «da un noto dizionario della lingua italiana».

Più specificatamente di macchia mediterranea come bosco si poteva parlare – a parere del giudice d'appello – per effetto dell'equiparazione lessicale fra bosco e boscaglia, quest'ultima costituita da fitti arbusti sempreverdi come, appunto, si presenta la macchia mediterranea.

Il giudizio della Cassazione muove *in primis* da questa equiparazione, ritenuta errata in quanto i termini di bosco

e boscaglia non sarebbero equivalenti, costituendo quest'ultima dizione – sempre a giudizio della Suprema Corte – un dispregiativo della prima e quindi rispetto a questa un *quid minus* (1).

Su cosa la sentenza della Cassazione fondi il proprio assunto lo diremo subito, ma sorprende intanto che essa smentisca la definizione linguistica – che non è solo di un «noto dizionario», ma della generalità dei dizionari – considerandola non attendibile in quanto si tratterebbe di una «fonte atecnica». L'indagine, a giudizio della Suprema Corte, avrebbe dovuto infatti «essere condotta sulla scorta delle più appaganti e specifiche, anche se elementari, nozioni di botanica».

Sulla base di tali nozioni, conosciute dalla Corte, con il termine macchia mediterranea, non si indica una sola, ma varie forme di associazioni vegetali – tutte peraltro derivanti «dal degrado dell'originaria coltre boschiva che ricopriva i territori prossimi al mare» – sicché essa può assumere il carattere di «macchia alta», di «macchia bassa» ed anche di «macchia rada» o «gariga», ma solo nel primo caso assume la dignità di bosco.

Il rilievo della Corte si presta a due osservazioni. La prima concerne l'affermazione che la macchia mediterranea è il risultato del degrado dell'originaria coltre boschiva, affermazione questa, che pare evidente, intende svalutare la rilevanza in quanto tale di questo tipo di vegetazione. In realtà non è così perché la macchia mediterranea ha in sé una propria caratterizzazione botanica di tutto rilievo, tant'è che vi sono aree protette regionali costituite appositamente per la sua tutela (2).

La seconda, e ben più rilevante osservazione, è relativa alla distinzione, operata dalla Corte di cassazione, fra i diversi tipi di macchia mediterranea al fine di escludere quella che viene definita macchia mediterranea bassa, come anche l'altra definita macchia mediterranea arida, o gariga, fra i territori costituenti il bosco.

A questo punto occorre rilevare che l'uso delle conoscenze botaniche fattone dalla Corte risulta abbastanza semplicistico, nel senso che tale distinzione non ha rilevanza ai fini della definizione di bosco, costituendo comunque la macchia mediterranea un medesimo tipo di vegetazione, alta o bassa che sia, e di certo la seconda non è espressione di una condizione di degrado rispetto alla prima, semmai manifesta una condizione di minor valore tecnologico quando si pensi che la macchia mediterranea «comprende cenosi policorniche alte da due a sei metri» (3).

Ma va evidenziato che la macchia cosiddetta bassa può avere in sé forme di naturale evoluzione (4), non a caso, come vedremo più avanti, la macchia mediterranea non fa eccezione al principio per cui il bosco viene tutelato in qualsiasi stadio di sviluppo allo stesso modo, vale la pena ricordarlo, che l'art. 1 della legge n. 431 del 1985 tutela il bosco percorso da incendio.

Fatti questi rilievi rimane da considerare un dato normativo del tutto trascurato dalla Corte e tuttavia decisivo per i fini del giudizio.

Ci riferiamo alla legge Puglia 30 novembre 2000, n. 18 recante: «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di boschi e foreste, protezione civile e lotta contro gli incendi boschivi», che, ignorata dalla Cassazione, avrebbe dovuto invece essere da questa conosciuta – considerato che il fatto oggetto di denuncia si è verificato nel territorio di competenza della Regione Puglia – così da rendere del tutto irrilevante l'interesse per la distinzione fra macchia bassa e macchia alta, volta ad escludere la prima dalla nozione di bosco. Recita infatti l'art. 2 della legge pugliese che per bosco deve intendersi «qualunque area coperta da vegetazione forestale, arborea e/o arbustiva, di origine spontanea o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, nonché le formazioni costituite da vegetazione forestale arbustiva esercitanti una copertura del suolo (macchia mediterranea)».

Sulla importanza della definizione giuridica di bosco vale la pena trattenerci ora, seppur brevemente, facendo un passo indietro e prendendo le mosse dal regio decreto n. 3267 del 1923 noto ai più come «legge forestale», ove si rileva l'assenza della definizione di bosco.

Evidentemente il legislatore d'allora aveva ritenuto superflua, nel senso che era parsa sufficiente per quell'epoca, nella quale fra l'altro il problema ecologico era assolutamente inesistente, la definizione elaborata dagli studiosi di scienze naturali.

L'interesse alla definizione giuridica di bosco si era peraltro già affacciato negli anni '60 ancorché, in seguito allo sviluppo economico del Paese, ebbe grande diffusione l'attività edilizia la quale non si fece scrupolo nel manifestarsi massicciamente all'interno dei territori boscati, soprattutto nelle località turistiche lungo la costa, ma anche nelle zone di montagna.

L'Accademia italiana di Scienze forestali – cui il Ministero dell'agricoltura e foreste aveva commissionato uno studio per un progetto di legge forestale volto a risistemare l'intera materia in tutt'uno con la protezione della natura e la difesa del suolo – raccolse quest'interesse e provvide alla definizione di bosco (5).

Lo studio dell'Accademia, disposto in prescrizioni normative, seppur non sia mai approdato in Parlamento, tuttavia ispirò, con la sua definizione di bosco, la pressoché totalità della legislazione forestale regionale, da ultimo la legge forestale Puglia già richiamata e la legge forestale Sicilia 19 agosto 1999, n. 13 (6) che, come la prima, considera bosco la macchia mediterranea.

Rimaneva però assente, tale nozione, nell'ordinamento forestale nazionale, finché non è stato emanato il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227.

Quest'ultimo, entrato in vigore anteriormente all'acquisizione da parte delle Regioni della competenza esclusiva in materia, colma finalmente la lacuna esistente nella legislazione nazionale definendo all'art. 2 il significato di bosco e distinguendo da esso l'arboricoltura da legno.

Per quanto qui interessa, nel sesto comma dell'art. 2 vengono considerati «bosco» i «terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origi-

(1) Per lo Zingarelli col termine boscaglia deve intendersi la «selva boscosa e incolta». Non diversamente l'Oli Devoto definisce boscaglia il «bosco fitto ed esteso, formato di alberi e di arbusti di diversa specie e grandezza». La differenza fra bosco e boscaglia, quindi, risiede solo nel fatto che il terreno boscato, nel secondo caso è fitto e incolto, allo stesso modo di quanto può verificarsi oggi con le riserve naturali integrali ove qualsiasi intervento antropico è vietato. Boscaglia è, insomma, la «selva oscura» dantesca, nonché «selvaggia e aspra e forte che nel pensier rinnova la paura». Giova ricordare che per la stessa volontà legislativa i termini selva, bosco e foresta sono equivalenti (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, art. 2, comma 1). In argomento si vedano i rilievi di E. CASADEI, *La selvicoltura fra incentivi e vincoli: problemi generali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Agricoltura e rimboschimento* (Regolamento CEE 2080/98); I

Georgofili, Quaderni 1996-IV, Firenze, 1997.

(2) Si pensi alla Riserva naturale orientata dello Zingaro, costituita con provvedimenti della Regione Sicilia del 1981, o alla Riserva naturale della Tursia, costituita in Calabria nel 1990.

(3) Cfr. G. BERNETTI, *Selvicoltura speciale*, Torino, 1995, 309 e 310.

(4) Così G. BERNETTI, *op. cit.*, 310.

(5) Cfr. *Studio di una legge per la tutela del suolo e del bosco e per la protezione della natura*, a cura dell'Accademia italiana di Scienze forestali, Firenze, 1966.

(6) La legge siciliana sopra richiamata nel dettare la definizione di bosco elimina la distinzione, operata dalla legge forestale pregressa, n. 16 del 1996, fra «macchia mediterranea alta» e «macchia mediterranea bassa» per fare riferimento alla definizione «macchia mediterranea» senza altra aggettivazione.

ne naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali ecc.

Stante questa definizione di bosco, che riproduce quella offerta dalla Regione Puglia, ci pare che ogni altra considerazione relativa alla macchia mediterranea diviene superflua nel senso che essa è a tutti gli effetti bosco.

Rimane da rilevare che il decreto legislativo n. 227 porta la data del 18 maggio 2001, ben anteriore alla decisione della Cassazione (7).

Alberto Abrami

(7) Il decreto legislativo sopra richiamato contiene una serie di principi fondamentali della materia «foreste» destinati a costituire la cornice all'autonomia legislativa delle Regioni a statuto ordinario, prima che queste, in seguito all'esito del referendum confermativo – che ne aveva sospeso gli effetti – relativo alla legge costituzionale n. 3 del 2001, acquisissero la competenza esclusiva nella materia. Conviene precisare che per il principio della continuità dell'ordinamento giuridico, fatto proprio dalla Corte costituzionale – si veda al riguardo la sentenza della Corte n. 13 del 1974 –, il decreto legislativo n. 227 del 2001, finché le Regioni non provvederanno a manifestare, in totale autonomia dallo Stato, le loro competenze nella materia, deve considerarsi tuttora in vigore.

\*

Cass. Sez. IV Pen. - 2-6-2000, n. 6571 - Frangini, pres.; Savino, est.; Galgano, P.M. (conf.) - Sanna ed altro, imp. (avv. Manca Bitti). (Conferma App. Cagliari 7 dicembre 1999)

**Servitù di elettrodotto - Incendio colposo per arco voltaico - Responsabilità del gestore della linea elettrica - Sussistenza - Obbligo contrattuale del proprietario del fondo servente di tagliare i rami degli alberi - Irrilevanza.** (C.p., artt. 42, 423; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 121)

*L'obbligo di provvedere al taglio di rami di alberi in vicinanza di una linea elettrica in modo da assicurare una distanza di sicurezza dai conduttori aerei ed evitare – così – corto circuiti, fa capo – come previsto dall'art. 121 della legge n. 1775 del 1933 – (esclusivamente) al proprietario-gestore della linea elettrica (nella specie l'ENEL), e, per esso, all'incaricato del controllo sul tratto interessato, e non è delegabile o trasferibile, neppure al proprietario del fondo oggetto della servitù di elettrodotto, a carico del quale, pertanto, in ipotesi di incendio colposo conseguente ad un fenomeno di arco voltaico, non si renderà configurabile alcun tipo di responsabilità penale. Ed ove poi quest'ultimo, con contratto stipulato all'atto della costituzione della servitù di elettrodotto, avesse assunto su di sé l'obbligo di provvedere al taglio dei rami, il conseguente titolo di responsabilità contrattuale non potrà, in sede penale, essere assunto in considerazione ai fini delle statuizioni civili, posto che l'azione civile da danno che può essere fatta valere nel processo penale è soltanto quella collegata direttamente e strettamente al fatto reato, e posto che sia le pretese della parte civile, che le eccezioni dell'imputato e del responsabile civile ad esse correlative, debbono avere fondamento esclusivo nel titolo rappresentato dal fatto di reato, e non possono in alcun modo riguardare titoli diversi aventi rilevanza solo civilistica, e perciò suscettibili di essere fatti valere solo nella loro sede propria, rappresentata da un autonomo processo civile (1).*

(Omissis)

3. - I ricorsi non sono fondati, vanno perciò rigettati.

Va evidenziato preliminarmente che, contrariamente a quanto viene dedotto con il terzo motivo di ricorso, in questa sede non può essere messa in discussione l'individuazione di Sanna come responsabile del controllo di sicurezza della linea elettrica interessata al certo, non contestato arco voltaico creatosi con rami di vicino albero di eucalipto; ciò in quanto la relativa contestazione non è stata prospettata con l'appello.

Chiarito questo punto, la questione da esaminare è se l'arco vol-

taico sia stato causa dello sviluppatosi incendio, come sostengono i giudici del merito, o sia stato invece conseguenza di incendio, verosimilmente doloso, già divampato, come affermano i ricorrenti.

È evidente che, riconoscendosi l'arco voltaico come causa dell'incendio, è consequenziale il riconoscimento della colpa eziologicamente rilevante dell'imputato, quindi del responsabile civile, in quanto l'arco voltaico poteva e può determinarsi soltanto in caso di distanza non di sicurezza (ridotta) tra rami di albero o alberi e linea elettrica ad alta tensione; l'obbligo legale di provvedere al taglio di rami di alberi vicini alla linea elettrica, si da evitare inconvenienti come quello determinatosi nella vicenda di cui ci si occupa, spettava e spetta al proprietario-gestore della linea (che nel caso in esame era l'ENEL); all'epoca del fatto in considerazione, il dipendente ENEL che era incaricato del controllo della linea interessata al verificatosi incidente era Sanna, che doveva quindi intervenire per il taglio dei rami dell'eucalipto, sì da evitare l'arco voltaico; non intervenne e per il mancato intervento si ebbero arco voltaico ed incendio.

L'obbligo legale su indicato rinvia da previsione della legge 1755/33, in particolare dal disposto dell'art. 121 e, come hanno osservato correttamente i giudici di merito, sul piano della responsabilità esterna, non è delegabile né trasferibile.

In sede penale questo rilievo esclude significatività dell'assunto dei ricorrenti, che sarà esaminato in prosieguo più compiutamente ai fini della valutazione delle prospettate questioni di carattere civilistico, secondo cui, in base a contratto tra società carbonifera sarda (a cui era subentrato l'ENEL) e dante causa di Loddo Maria Aurora (precedente proprietario del fondo servente), contratto stipulato in occasione della costituzione della servitù di elettrodotto, al taglio dei rami degli alberi era tenuto il proprietario del fondo servente, sì da assicurare distanze dalla linea elettrica non inferiore a 10 metri in orizzontale e 5 in verticale.

In base ai principi fissati dall'art. 606 c.p.p., nel giudizio di legittimità occorre verificare se la tesi dei giudici di merito, di arco voltaico precedente all'incendio e causa di questo, sia motivata adeguatamente e logicamente, in risposta esauriente alle doglianze evidenziate dagli impugnanti con l'appello.

La verifica è positiva e, proprio per i limiti fissati dal citato art. 606, non è possibile prendere in considerazione la diversa ricostruzione della causa e della dinamica dell'incendio indicata nei ricorsi, coincidente con diversa valutazione delle risultanze probatorie.

La sentenza impugnata smentisce la tesi difensiva secondo cui l'incendio si sarebbe sviluppato in direzione tale da interessare per ultimo il filare di eucalipti del fondo Loddo, rilevando che gli alberi si trovavano a sud rispetto allo sviluppo dell'incendio, che il vento soffiava da sud-est a nord-ovest, quindi è impossibile che il fuoco, divampando ed estendendosi contro vento, abbia potuto interessare, come ultima, zona di terreno sita a sud.

La stessa sentenza prende in esame l'obiezione difensiva che le fiamme interessarono anche una parte dei terreni posti a sud rispetto al punto del determinatosi arco voltaico (oltre a vastissima estensione a nord) ed argomenta non arbitrariamente che tale particolare non contrasta con il riconoscimento della derivazione dell'incendio dall'arco voltaico in presenza di vento spirante in direzione nord, osservando testualmente «L'argomento non tiene conto del fatto che il vento di scirocco (così come altri venti che spirano a forte intensità, come nel caso specifico) spesso spira a raffiche e che nei momenti in cui la raffica è cessata si ha una sorta di risucchio delle fiamme nella direzione opposta che viene perciò ad essere anch'essa interessata dall'incendio. Ciò spiega lo svilupparsi delle fiamme anche nei terreni della Loddo posti a sud della linea ad alta tensione e la assai ridotta estensione dell'incendio a sud della linea rispetto alla vastissima profondità (circa 5 chilometri) dell'incendio stesso a nord della linea».

I giudici dell'appello si occupano pure dell'obiezione tecnica degli impugnanti di impossibilità della creazione di arco voltaico, in condizioni di temperatura normale, tra conduttore e ramo di albero trovantisi a distanza superiore a 20-30 centimetri, e che nel caso in esame la distanza era di 71 centimetri; ed anche in proposito svolgono motivazione non illogica di superamento [vero è che dopo l'incendio fu misurata la distanza tra il ramo più vicino al conduttore e quest'ultimo, e venne accertato che tale distanza era di 71 cm., ma è vero anche che per effetto del vento quella distanza non poté che ridursi ed in maniera assai sensibile tenuto conto della notoria elasticità delle cime frondose degli eucalipti che comporta assai ampie escursioni delle parti apicali della pianta per effetto dell'azione del vento. Escursioni che con un vento rafficato portavano i rami più alti della pianta ad ampie escursioni sia lungo la direzione del vento sia in senso contrario (motivo questo per il quale non è neanche necessario accertare se l'albero,

sicuramente sito ad immediato ridotto della linea, fosse a sud o a nord della stessa»).

I medesimi giudici esaminano criticamente le testimonianze dei testi Vacca Antonio e Vacca Emanuele, tenendo presenti le riserve espresse dalla difesa sulla loro credibilità, e le verificano veritiere, precise, disinteressate, confermate dall'arco voltaico precedente l'incendio. Rilevano d'altronde che ulteriore conferma risulta offerta da testimonianza di maresciallo dei carabinieri, accorso sul posto non molto tempo dopo l'inizio dell'incendio: il maresciallo ha affermato che al momento del suo intervento il fuoco interessava soltanto il filare di eucalipti, trovandosi a ridosso immediato della linea di alta tensione; i giudici di seconda istanza rilevano conseguentemente che la testimonianza del maresciallo smentisce definitivamente la possibilità che le fiamme siano partite a sud della linea di alta tensione.

Passano poi a considerare ulteriore obiezione difensiva di origine dolosa dell'incendio e ne evidenziano l'inconsistenza, con la seguente, testuale, adeguata motivazione: «Né pare seriamente prospettabile l'eventualità che l'incendio sia partito proprio sotto la linea ad alta tensione per l'azione dolosa di un terzo. Ha escluso infatti il Vacca (Antonio) la presenza di terze persone in quella circostanza, né risultano elementi di fatto che depongano nel senso della presenza di ordigni incendiari posti proprio accanto al filare di eucalipti. Se ciò fosse accaduto, i vigili del fuoco e gli agenti della forestale intervenuti avrebbero sicuramente rilevato la presenza delle tracce di tali ordigni e la sequenza temporale degli accadimenti indicata da Vacca (forte rumore, svilupparsi delle fiamme) è comunque difficilmente compatibile con la tesi prospettata dalla difesa. V'è infine da aggiungere che l'origine dolosa dell'incendio indicata attraverso la spunta della relativa voce nel prospetto dell'intervento dei vigili del fuoco, a fronte di queste risultanze e della mancanza di un qualsiasi elemento concreto nel foglio di intervento che indichi le ragioni per le quali venne ritenuta dolosa l'origine delle fiamme, non pare affatto costituire un elemento di contrasto con le conclusioni cui si è giunti, che sono basate su testimonianze affidabili e su risultanze obiettive che non sono affatto smentite neanche dalle valutazioni tecniche del consulente tecnico della difesa».

Da questo organico, articolato apparato argomentativo, i giudici cagliaritari traggono coerente convincimento conclusivo che l'incendio ebbe causa nell'arco voltaico e non che questo fu effetto di incendio sviluppatosi per altra causa, e che, proprio per la sicurezza delle argomentazioni svolte, non è necessario espletamento di perizia o di esperimento giudiziario, richiesti dagli appellanti, diretti ad individuare la causa dell'incendio. (*Omissis*)

(1) TAGLIO DI RAMI IN VICINANZA DI LINEA ELETTRICA ED INCENDIO COLPOSO.

«Ogni proprietario è tenuto a dare passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche, in conformità delle leggi in materia»: è questo il testo dell'art. 1056 c.c. che reca la rubrica «Dell'elettrodotto coattivo e del passaggio coattivo di linee telefoniche», e che rimanda al t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 ed in particolare al suo art. 119.

Tale t.u., risultante dall'assorbimento in un unico *corpus* normativo di tutto il diritto preesistente, alla luce delle deroghe e abrogazioni parziali nel tempo intervenute, rappresenta la prima fonte di diritto regolatrice della materia delle acque e dell'elettrodotto (1), ancora oggi in vigore, soprattutto per ciò che concerne la problematica della realizzazione degli elettrodotti e della imposizione delle relative servitù (2).

In particolare, la servitù di elettrodotto rientra fra quelle che vengono definite coattive, costituite in generale e in mancanza di contratto, con sentenza, quando, in forza di

legge, il proprietario di un fondo ha diritto di ottenere da parte del proprietario di altro fondo la costituzione di una servitù, che avviene invece con atto amministrativo, (anziché con sentenza), nel caso in cui è la P.A. ad essere titolare del diritto alla servitù. È questa l'ipotesi tipica della servitù di elettrodotto in cui la P.A., esercitando i suoi poteri autoritativi lascia la proprietà al privato, ma grava la stessa di una servitù per pubblica utilità: il fondo servente dovrà così sopportare l'impianto di pali portanti le linee elettriche o telefoniche in favore del fondo dominante dove sono collocate le centraline dell'ente erogatore (3). L'impianto e l'esercizio di condutture elettriche, e quindi l'esercizio dell'elettrodotto, dovranno ovviamente essere eseguite in modo tale da riuscire il meno pregiudizievole possibile al fondo servente, come dispone anche l'art. 1065 c.c., che costituisce principio generale applicato anche in caso di servitù di elettrodotto (4).

In realtà quest'ultima è ritenuta atipica rispetto alla servitù prediale propria del diritto privato in cui si riscontra la contrapposizione tra due realtà oggettive: il fondo dominante e il fondo servente. Nella servitù di elettrodotto mentre è chiara l'identificazione del fondo servente, o meglio «asservito», non si riscontra un'altrettanto precisa identificazione del fondo dominante: contrapposto a quest'ultimo, infatti, non è un fondo oggettivamente preso ma è piuttosto la posizione soggettiva di colui che dispone di un'autorizzazione per esercitare l'elettrodotto, perciò si parla di servitù «personale» (5).

È stato anche sostenuto che non si può parlare nel caso di un diritto configurabile come servitù, in quanto bisognerebbe sostenere che la servitù stessa non possa essere esercitata se non per l'utilità del fondo a vantaggio del quale è stata costituita. Se, quindi, il fondo dominante è considerato quello in cui esiste la centrale di produzione dell'energia, nell'ipotesi in cui quest'ultima venga convogliata altrove, la servitù non potrà essere esercitata in quanto verrebbe utilizzata a vantaggio di un nuovo fondo sul quale è stata impiantata la centrale. Si dovrebbe poi negare, considerando sempre il fondo dominante come quello sul quale è posta la centrale di produzione dell'energia, che la stessa servitù possa essere esercitata per convogliare nelle linee energia prodotta in altri fondi e da altre imprese, cosa che invece normalmente accade. Ritenere quindi configurabile il diritto come servitù porta a risultati del tutto insoddisfacenti, ma negando che si tratti di servitù le varie problematiche non sono chiarite: il diritto ha natura reale, ma chi può esserne titolare e chi può ottenerne la costituzione coattiva? (6).

Nella fattispecie in esame uno dei motivi di ricorso si fonda sull'argomentazione, preliminare alle altre, in base alla quale l'arco voltaico, creatosi tra i rami degli alberi di eucaliptus e la linea elettrica ad alta tensione, sia conseguenza dell'incendio sviluppatosi in seguito e non causa dello stesso. Riconosciuta valida questa seconda tesi, la Suprema Corte ha quindi riconosciuto la responsabilità penale dell'incaricato del controllo del tratto interessato di linea elettrica e la responsabilità civile dell'Enel sulla base della disposizione dell'art. 121 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, che fissa il contenuto della servitù di elettrodotto e le facoltà attribuite all'utente, cioè a colui che ha l'autorizzazione ad utilizzare l'elettrodotto stesso.

In particolare, a tutela della sicurezza delle linee elettriche e della pubblica incolumità la lettera c) del citato artico-

(1) A. GIARDONI, *Acque pubbliche e impianti elettrici: col commento al t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775 e al r.d. 18 ottobre 1834, n. 2174*, vol. I, Roma, 1980, 113.

(2) G.G. GENTILE e P. GONNELLI, *Manuale di diritto dell'energia*, Milano, 1994, 278.

(3) F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato, IX edizione aggiornata e con riferimenti di dottrina e giurisprudenza*, Napoli, 263 e ss; Cass. Sez. Un. Civ. 9 marzo 1981, n. 1298, in *Giur. agr. it.*, 1981, 336, con nota di M.

MONTEFORTE; Cass. Sez. Un. Civ. 9 marzo 1978, n. 1191, *ivi*, 1978, 521, e in *Giust. civ.*, 1978, I, 1072.

(4) Cass. Civ. 7 luglio 1964, n. 1777, in *Giust. civ.*, 1965, I, 557.

(5) G.G. GENTILE, e P. GONNELLI, *Manuale di diritto dell'energia*, cit., 294 e ss.; si veda anche A. GRAZIANI, *Elettrodotto (servitù di)*, in *Novissimo dig. it.*, VI, 1960, 466.

(6) G. DEIANA, *Elettrodotto (servitù di) - Diritto privato*, in *En. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, 596.

lo dispone che il titolare della servitù di elettrodotto, utente della linea elettrica, ha la «facoltà» di tagliare i rami degli alberi che, trovandosi in prossimità dei conduttori aerei, possano causare corto circuiti, inconvenienti al servizio o danni alle condutture e agli impianti.

Si tratta, pertanto, di una norma posta a tutela dell'incolumità pubblica e nello specifico a salvaguardia di tutti coloro, in particolare degli addetti al servizio dell'elettrodotto, che possano entrare in contatto con lo stesso elettrodotto. La sua applicazione quindi non riguarda solo gli alberi del fondo servente, ma tutti gli alberi che, ovunque piantati ed a chiunque appartenenti, vengano in contatto con l'elettrodotto, in quanto così possono creare una situazione di pericolo (7).

Chi voglia dunque costruire o impiantare alberi di alto fusto nella fascia asservita deve adottare opportuni accorgimenti in modo da rispettare le distanze di sicurezza prescritte dalle disposizioni del d.p.r. 21 giugno 1968, n. 1062, sia per garantire il sicuro esercizio dell'attività elettrica, sia per evitare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità. Questa fonte normativa colmerebbe in realtà un vuoto legislativo, in quanto il t.u. del 1933 non contiene alcuna disposizione che indichi le regole da presiedere alla costruzione e all'esercizio delle linee elettriche, eccettuato l'art. 121 che, però, precisa soltanto che il titolare del fondo servente non deve fare nulla per intralciare l'esercizio delle linee e che l'esercente ha la facoltà di tagliare i rami degli alberi la cui distanza con le linee elettriche è tale da costituire pericolo per le persone e le cose. In conclusione, è possibile affermare che in sede di installazione dell'impianto è l'esercente che, in via primaria, deve rispettare le distanze di sicurezza per evitare possibili situazioni di pericolo, ma una volta costruito l'elettrodotto quelle stesse distanze dovranno essere osservate anche dal proprietario del fondo servente, che, in presenza di una servitù inamovibile, non potrà apportare modifiche e innovazioni all'immobile, ove queste contrastino con le citate norme di sicurezza (8).

È, infatti, opportuno sottolineare che la servitù di elettrodotto è un tipo di servitù che non modifica in nessun modo il regime del diritto di proprietà del fondo asservito, lasciando inalterati gli obblighi connessi a quest'ultimo diritto. Il proprietario del fondo servente può, quindi, apportare qualsiasi innovazione, e può anche utilizzare a suo piacimento il fondo, ma incontra un unico limite: il dover mantenere dai conduttori certe distanze che sono prescritte dalla normativa tecnica per la sicurezza delle condutture e delle persone (9).

Nel caso oggetto della sentenza in esame, la Suprema Corte ha riconosciuto la responsabilità per incendio colposo a carico dell'imputato, respingendo invece la tesi difensiva secondo la quale l'incendio era doloso (10).

È stato inoltre respinto il motivo di ricorso in base al quale si deduceva la violazione degli artt. 74 e 75 c.p.p., poiché in base al contratto di costituzione di servitù di elettrodotto stipulato tra il precedente proprietario del fondo servente e la società carbonifera sarda, a cui poi era subentrata l'Enel, al taglio degli alberi era tenuto il proprietario del fondo servente. La Suprema Corte, infatti, nella sentenza in questione, richiama il principio fondamentale in base al quale l'azione civile da danno che può essere fatta valere nel processo penale è solo quella strettamente collegata al fatto reato, così come le pretese della parte civile, nonché le eccezioni dell'imputato e del responsabile civile ad esse correlative.

L'art. 185 c.p., di cui gli artt. 74 e 75 c.p.p. costituiscono trasposizione sul piano processuale, prevede come sanzioni per il danno civile sia le restituzioni, generalmente consi-

derate non come vere e proprie azioni riparatorie, ma come sanzioni che vanno sotto il nome di coercizione diretta o esecuzione, sia il risarcimento del danno, che, al contrario, è vera azione riparatoria.

Al fine di chiarire quale sia il rapporto tra il c.d. danno criminale, cioè l'offesa insita nel reato e il danno risarcibile o «danno civile» è bene precisare che l'offesa, cioè la lesione o messa in pericolo inerente al reato, comprende anche dei mali non oggetto di risarcimento, essendo quest'ultimo circoscritto ad una categoria particolare di conseguenze nocive dell'azione medesima, consistente nelle perdite economiche verificatesi e nei pregiudizi morali che vanno sotto il nome di danni non patrimoniali. Il danno criminale e il danno civile costituiscono quindi due cerchi che, se in alcuni casi coincidono, in altri coincidono solo in parte o non coincidono affatto (11).

È bene inoltre sottolineare come l'azione civile in sede penale possa non essere esaustiva delle pretese del danneggiato che potrà ovviamente avvalersi degli strumenti predisposti dal legislatore, ma solo nella sede civile apposita. È ovvio che la sentenza penale di condanna inciderà sulla decisione dell'azione civile rendendo in primo luogo possibile la pronuncia su di essa, che va omessa in ogni altro caso e in secondo luogo influenzando sulla relativa decisione in quanto il giudice avrà il primo elemento per la valutazione del merito della pretesa della parte civile dovendo solo accertare se il danno sussista e sia causalmente ricollegabile al fatto accertato come sussistente, come commesso dall'imputato e come costituente reato. La sentenza di assoluzione, invece, pur non vietando la riproposizione dell'azione civile in sede propria, pregiudicherà la pretesa stessa in base agli stessi accertamenti operati dal giudice che avrà stabilito che il fatto non sussiste, che l'imputato non lo ha commesso o che esso è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di un diritto o di una facoltà legittima, circostanze che escludono la risarcibilità di eventuali danni (12).

In sostanza si può quindi concludere, ribadendo la decisione della Corte, che il legittimato a far valere l'azione civile nel processo penale è chiunque abbia riportato un danno eziologicamente riferibile all'azione o all'omissione del soggetto attivo del reato (13) e che quindi solo là dove, in base ad una corretta valutazione del giudice, venga a mancare il nesso eziologico si può negare il diritto al risarcimento della parte civile (14).

Il vigente codice di procedura penale ha conservato la possibilità per il danneggiato dal reato di esercitare l'azione civile da danno contro l'imputato e contro l'eventuale responsabile civile nelle forme tradizionali della costituzione di parte civile, la quale continua a rappresentare il modo in cui l'azione civile viene inserita nel processo penale, ma sono mutati i rapporti tra l'azione civile e processo penale. Dato che l'inserimento di una controversia civile nel processo penale e la partecipazione in quest'ultimo di soggetti interessati a quella controversia sembra poco conciliabile con le caratteristiche peculiari del processo accusatorio – celerità e semplificazione di forme e procedure – il legislatore rimette alla stessa volontà del danneggiato la possibilità di avvalersi nel processo penale degli strumenti propri di questo tipo di processo o di quelli propri del processo civile, fermo restando che lo stesso non ne potrà intralciare lo svolgimento, a meno che non preferisca revocare la costituzione di parte civile e riproporre la sua domanda in sede civile, che, quindi, proseguirà in modo autonomo rispetto al processo penale (15).

Francesca Palmieri

(7) Cass. Civ. 8 maggio 1991, n. 5144, in questa Riv., 1992, 97.

(8) G. PATERNO, *La servitù di elettrodotto*, Milano, 1988, 100; si veda anche Cass. Civ. 4 gennaio 1978, n. 26, in *Foro it.*, 1978, I, 627.

(9) G.G. GENTILE e P. GONNELLI, *Manuale di diritto dell'energia*, cit., 297.

(10) Cass. Pen., 10 giugno 1998, n. 11026, in *Cass. pen.*, 1999, 3142; si veda anche Cass. Pen., 7 febbraio 1997, n. 5362, in *Cass. Pen.*, 1998, 455.

(11) F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Milano,

1994, 769 e ss.

(12) A. CHILIBERTI, *Azione civile e nuovo processo penale*, Milano, 1993, 122 e ss.

(13) Cass. Pen. 11 aprile 2000, n. 5613, in *Cass. Pen.*, 2001, 1297.

(14) Cass. Pen. 10 ottobre 1996, n. 2236, in *Cass. Pen.*, 1997, 2541.

(15) M. CHIVARO, *Commento al nuovo codice di procedura penale*, vol. I, Torino, 1989, 362 e ss.

Cons. Stato, Sez. VI - 2-2-2001, n. 430 - Ruoppolo, pres.; Santoro, est.; Fed. it. caccia (avv.ti Gorlani e Chiola) c. Lega Ambiente ed altri. (Conferma T.A.R. Toscana 27 gennaio 1994, nn. 15 e 14)

**Caccia e pesca - Caccia - Direttiva C.E.E. n. 409 del 1979 - Effetti - Calendario venatorio - Prevalenza sulla normativa interna - Conseguenza.**

**Caccia e pesca - Caccia - Divieto in prossimità di valichi interessati a rotte migratorie - Competenza della Provincia.**

*La normativa nazionale che autorizzi la caccia di diverse specie di uccelli non comprese nell'elenco di cui all'art. 2 direttiva CEE 2 aprile 1979, n. 409, senza però enunciare i criteri della deroga, non soddisfa le condizioni cui soggiacciono le deroghe previste all'art. 9 della medesima direttiva CEE n. 409, determinandosi di conseguenza l'illegittimità del calendario venatorio adottato contra o praeter legem, rispetto alla normativa comunitaria, in mancanza di precise deroghe da parte della normativa nazionale (1).*

*Il divieto della caccia in prossimità dei valichi montani interessati dalle rotte migratorie rientra nei poteri della Provincia di determinazione della destinazione differenziata del territorio a fini di pianificazione faunistico-venatoria, ai sensi dell'art. 10 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 (2).*

(Omissis). - FATTO. - La regione Toscana, con legge regionale 13 agosto 1992 n. 38, aveva adottato il calendario venatorio per la stagione 1992-93. Le suindicate province, a loro volta, con atti deliberati in date diverse, avevano adottato le rispettive determinazioni integrative (ai sensi dello stesso art. 20, co. 7 e 8), rendendo nel contempo noto il calendario regionale, approvando o recependo il calendario regionale ed adottando le determinazioni integrative di competenza. Le associazioni avevano impugnato i singoli «calendari provinciali», deducendo:

1) violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di motivazione per l'inclusione nell'elenco delle specie cacciabili di specie come il passero e la passera mattugia (per il periodo 20 settembre /31 dicembre 1992), nonché lo storno, il fringuello, la peppola, la taccola, la ghiandaia e la gazza (per il periodo 20 settembre /31 gennaio 1993);

2) violazione di legge ed illegittimità derivata dall'illegittimità della l.r. 38/92 per la concessione di tre giornate di caccia aggiuntive nel periodo 6 ottobre /1° novembre 1992 rispetto alle due consentite;

3) violazione di legge perché gli atti provinciali non «precisano» i valichi montani rispetto ai quali è vietata la caccia.

La Federaccia, costituendosi, aveva eccepito il difetto di legittimazione del Comitato regionale toscano della Lega per l'ambiente e della Federazione nazionale dei Verdi, nonché l'inammissibilità dei ricorsi perché volti ad impugnare una legge regionale non direttamente od indirettamente impugnabile, essendo i provvedimenti meramente applicativi della stessa. Nel merito aveva sostenuto l'infondatezza dei tre motivi di ricorso.

Il T.A.R., in entrambe le sentenze appellate, dopo aver sospeso gli atti impugnati, aveva dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi limitatamente alla Federazione nazionale dei Verdi. Nel merito aveva accolto i ricorsi (previamente riuniti) per tutti i profili.

Contro questa pronuncia propone appello la Federaccia.

DIRITTO. - Gli appelli possono essere riuniti e decisi congiuntamente, essendo diretti alla risoluzione d'identiche questioni di diritto.

1. La Federaccia ripropone col primo motivo l'eccezione d'inammissibilità già avanzata in 1° grado, secondo cui i ricorsi sarebbero rivolti in realtà avverso la l.r. Toscana 13 agosto 1992, n. 38.

Il motivo è infondato.

Le sentenze appellate, dopo aver premesso - nel rigettare le eccezioni d'inammissibilità - che i gravami non possono certo avere ad oggetto l'impugnativa di una legge (quale quella approvata dal calendario venatorio) che sfugge al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, né essere supportati da un concreto interesse della parte ricorrente ove rivolto ad atti (le delibere provinciali) che, ad un'approfondita analisi, siano privi di contenuto autonomo, avevano esattamente rilevato che, essendo la l.r. 38/92 successiva alle delibere provinciali, quest'ultime «non potevano non esprimere sulla disciplina complessivamente data - quanto meno nel periodo anteriore all'entrata in vigore della l.r. suindicata - un contenuto provvedimentale sicuramente idoneo a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo».

A tale proposito l'appellante Federazione sostiene che i provvedimenti provinciali avrebbero carattere meramente integrativo del

calendario regionale stabilito con legge regionale, e ciò ai sensi dei commi 6 e 7 dell'art. 20 della l.r. Toscana 15 marzo 1980, n. 17.

Al riguardo la Sezione osserva che tale premessa da cui muove l'appellante è, in realtà irrilevante, in relazione al secondo motivo d'appello, secondo cui non sussisterebbe la violazione della direttiva comunitaria n. 409/79, avendo questa, secondo l'appellante, il requisito della diretta applicabilità soltanto per le sue disposizioni *self executing*, le sole che potrebbero consentire l'immediata disapplicazione della fonte legislativa interna. Se infatti anche tale secondo motivo fosse da ritenersi infondato, come la Sezione in effetti ritiene nel punto seguente, gli atti provinciali impugnati risulterebbero illegittimi per diretto contrasto con la superiore normativa comunitaria.

2. Quanto al secondo motivo, la Sezione osserva che, in linea di principio, l'eventuale contrasto della normativa interna sia con le norme del trattato istitutivo della comunità europea, sia delle norme regolamentari e di quelle *self executing*, contenute nelle direttive comunitarie, fa assumere carattere recessivo alla normativa interna, e ne legittima la disapplicazione nel caso concreto da parte sia dell'autorità amministrativa, sia di quella giurisdizionale. Inoltre, le direttive comunitarie c.d. *self executing* non abbisognano, per il loro contenuto estremamente chiaro e direttamente precettivo, della mediazione del legislatore nazionale, potendo trovare applicazione anche in assenza di norme statali o regionali integrative.

Nel caso in esame, l'individuazione - anche in via indiretta - delle specie cacciabili, non necessita della mediazione del legislatore nazionale, salvo che per ovvi e pratici fini di ulteriore pubblicità-notizia, a livello regionale o provinciale, e rappresenta una vera e propria norma comunitaria c.d. *self-executing*.

Pertanto, le disposizioni comunitarie in argomento prevalgono su quelle nazionali che abbiano incluso nell'elenco delle specie cacciabili alcune specie come il passero e la passera mattugia.

Oltretutto, la normativa nazionale che autorizzi - come nella specie - la caccia di diverse specie di uccelli non comprese nell'elenco di cui all'art. 2 direttiva CEE 2 aprile 1979, n. 409, senza però enunciare i criteri della deroga, non soddisfa le condizioni cui soggiacciono le deroghe previste all'art. 9 della medesima direttiva CEE n. 409 cit., contribuendo anch'essa, di conseguenza, all'illegittimità del calendario venatorio adottato, in sede regionale o provinciale, *contra o praeter legem* rispetto alla normativa comunitaria, ed in carenza di precise e motivate deroghe da parte della normativa nazionale.

3. È parimenti infondato il terzo motivo, con cui si contesta il rilievo adottato dal primo giudice al mancato divieto della caccia in prossimità dei valichi montani interessati dalle rotte migratorie, sostenendosi l'incompetenza in materia delle province.

La l. 11 febbraio 1992, n. 157 (recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), stabilisce, all'art. 1, comma terzo, che le province attuano la disciplina regionale ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. f), della l. 8 giugno 1990, n. 14, ed al successivo art. 9, comma primo, che alle province spettano le funzioni amministrative in materia di caccia e di protezione della fauna secondo quanto previsto dalla l. 8 giugno 1990, n. 142, che esercitano nel rispetto della medesima legge.

Infine, il successivo art. 10 stabilisce che le regioni e le province realizzano la pianificazione faunistico-venatoria mediante la destinazione differenziata del territorio.

Poiché il divieto della caccia in prossimità dei valichi montani interessati dalle rotte migratorie rientra appunto nella destinazione differenziata del territorio a fini di pianificazione faunistico-venatoria, deve concludersi per la competenza della provincia a provvedere in materia.

Gli appelli debbono pertanto respingersi. (Omissis)

(1-2) DEROGA AL PRELIEVO VENATORIO DA PARTE DELLE REGIONI ALLA LEGGE N. 157/1992: ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.

In passato, la giurisprudenza amministrativa e comunitaria era orientata nell'affermare che la direttiva CEE 2 aprile 1979, n. 409, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, non era immediatamente applicabile nello Stato italiano, sia in quanto in linea generale la direttiva avrebbe vincolato lo Stato membro esclusivamente in merito al risultato da



raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in relazione alle forme e ai mezzi, e quindi l'adozione dagli appositi provvedimenti di attuazione, sia in quanto tale direttiva, che vieta la caccia delle specie di uccelli migratori nel periodo di ritorno al luogo di nidificazione e comunque nel mese di marzo, faceva concreto riferimento alla necessità di adozione, da parte dello Stato membro, delle misure necessarie per l'attuazione delle proprie disposizioni.

Tale orientamento giurisprudenziale riteneva, infatti, che la Repubblica Italiana, non avendo adottato entro il termine prescritto, 6 aprile 1981, tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla suindicata direttiva comunitaria, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE (1).

Contrariamente, deve essere rilevato che in Italia è stata data esecuzione alla direttiva comunitaria 2 aprile 1979, n. 79/409, con il decreto del Presidente del consiglio 4 giugno 1982, che ha tra l'altro, depennato varie specie di uccelli da quelle cacciabili, per cui è solo a tale decreto che occorre fare riferimento come parametro di legittimità dei calendari regionali per quanto riguarda le specie oggetto di possibile attività venatoria.

Orbene, dall'attuale quadro ordinamentale in tema di divieti di caccia e di deroghe sulle specie cacciabili, costituito principalmente dall'art. 9, punto 1, lett. a) e c), direttiva Cons. CEE 2 aprile 1979, n. 79/409, e successive direttive di integrazione, nonché dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, di recezione della direttiva e di protezione della fauna selvatica, e dal d.p.c.m. 22 novembre 1993, si evince che i divieti posti dalla predetta direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica, soltanto nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie, riservate allo Stato dall'art. 18, comma 3 della legge n. 157/1992, atteso che l'individuazione delle specie cacciabili costituisce un interesse nazionale unitario, a fronte del quale la facoltà di modificazione è riconoscibile alle Regioni unicamente nel senso di limitare e non di ampliare le eccezioni al divieto.

Invero, ai sensi del citato art. 18, legge n. 157/1992, la competenza statale in tema di specie faunistiche cacciabili non si esaurisce nella loro individuazione e nel potere di variazione dei relativi elenchi; pertanto, il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale compete non solo alle disposizioni legislative statali individuanti le specie ammesse al prelievo venatorio, ma anche quelle norme, alle precedenti strettamente connesse, riguardanti la disciplina delle modalità di caccia, in quanto recanti misure volte a garantire sopravvivenza e riproduzione delle specie selvatiche, la delimitazione dei periodi venatori, il generale regime di protezione e la disciplina delle deroghe ai sensi dell'art. 9, direttiva 2 aprile 1979, n. 409 CEE (2).

Tale ultimo articolo, infatti, consente agli Stati, in presenza di determinate ragioni di interesse generale e nell'osservanza di precise modalità e condizioni, di superare i divieti e le limitazioni della caccia, sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, ed è da considerarsi immediatamente operativo, solamente nel senso di legittimare le Autorità nazionali ad adottare, ove lo ritengano, provvedimenti di deroga alle norme protettive della specie, verificando il ricorso delle condizioni ipotizzate ed apprestando specifiche misure con circostanziato riferimento agli elementi stabiliti nella disposizione sulla deroga (3).

Al riguardo, deve essere rilevato che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto legittima la deroga al citato articolo 9, in materia venatoria, che sia motivata in relazione al grave nocimento arrecato all'agricoltura dai volatili presenti in gran numero ed ove emerga chiaramente che il prelievo venatorio avviene per piccole quantità, in relazione alla popolazione totale delle specie protette (4).

Sotto altro profilo, deve essere inoltre rappresentato che la Corte di giustizia delle Comunità europee è concorde nell'affermare che la direttiva comunitaria n. 409/1979 impone ad uno Stato membro di assicurare la protezione di una specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico sul territorio europeo, dagli Stati membri ai quali si applica il Trattato, anche se la specie considerata non ha il proprio ambiente naturale sul territorio dello Stato membro in questione (5).

In conclusione, deve essere evidenziato che la Corte costituzionale ha affermato che la legge n. 157/1992, pur avendo recepito espressamente la direttiva comunitaria n. 409/79 sulla conservazione degli uccelli selvatici, non ha disciplinato la facoltà di deroga ai divieti di prelievo venatorio come introdotto dall'art. 9 della stessa direttiva; pertanto, sono ritenuti illegittimi gli atti regionali di autonoma attuazione in via amministrativa della detta deroga, senza attendere la necessaria legge nazionale che, in materia, deve valutare organicamente i vari interessi in gioco, con la conseguente legittimità costituzionale, sul piano dell'incisione sulle competenze regionali, delle decisioni degli organi di controllo statale recanti annullamento di quegli atti.

In merito a tale circostanza, la stessa Corte sostiene, inoltre, che i regolamenti governativi o ministeriali non sono legittimati a disciplinare, in via di principio le materie di spettanza regionale, in ragione della distribuzione delle competenze normative fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 cost., salvo che il legislatore statale non abbia espressamente previsto la fonte subordinata, specie in sede di recepimento e di attuazione dell'ordinamento comunitario.

Infatti, anche quando sussista la possibilità di coesistenza di fonti statali con quelle regionali, la fonte nazionale è legittimata ad intervenire secondo modalità procedurali e sulla base di presupposti prescritti dall'ordinamento; pertanto, il d.p.c.m. 27 settembre 1997, recante modalità di esercizio delle deroghe ai divieti di caccia, di cui all'art. 9, punto 1, lett. c), direttiva comunitaria 2 aprile 1979, n. 409 CEE, sulla conservazione degli uccelli selvatici, è costituzionalmente illegittimo, tanto se si tratti di regolamento, quanto se si configuri come atto di indirizzo e coordinamento, per il fatto di essere stato adottato in assenza di supporto legislativo e senza il rispetto del giusto procedimento richiesto, ivi incluso il mancato intervento della conferenza Stato - Regioni.

Le attribuzioni delle Regioni in tema di caccia, pur tenendo conto degli ulteriori trasferimenti di competenze operati in loro favore dal d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, non implicano il disconoscimento delle competenze rimaste affidate, in materia di tutela della fauna selvatica, allo Stato e tali da riflettersi anche sulla disciplina delle modalità della caccia stessa, nei limiti in cui siano dettate misure indispensabili ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione di specie selvatiche.

In considerazione del carattere di norme di riforma economico-sociale proprio delle disposizioni protettive della

(1) Cfr. T.A.R. Umbria, 4 marzo 1992, n. 70, in *Trib. Amm. Reg.*, 1992, I, 2126; Cons. Stato, Sez. VI, 27 febbraio 1991, n. 100, in *Cons. Stato*, 1991, I, 281; Corte giust. Com. europee, 8 luglio 1987, n. 262/85, in *Foro it.*, 1987, IV, 390; T.A.R. Umbria, 7 ottobre 1986, n. 419, in *Foro amm.*, 1987, 1510; T.A.R. Sicilia, Catania, 30 maggio 1986, n. 608, in *Trib. Amm. Reg.*, 1986, I, 2557.

(2) Corte cost., 22 luglio 1996, n. 272, in *Giur. costit.*, 1996, 2399; Id., 14 maggio 1999, n. 168, in *Cons. Stato*, 1999, II, 702.

(3) Corte cost., 14 maggio 1999, n. 168, in *Cons. Stato*, 1999, II, 702; Id.,

14 maggio 1999, n. 169, *ivi*, 1999, II, 706; Id., 22 luglio 1996, n. 272, *ivi*, 1996, II, 1239.

(4) Cfr. tra le altre, T.A.R. Lombardia, Milano, 12 dicembre 1995, n. 1487, in *Foro amm.*, 1996, 1623; *contra*, Corte cost. 17 maggio 2001, n. 135, in *Giur. costit.*, 2001, f. 3.

(5) Corte giustizia CE, Sez. III, 8 febbraio 1996, n. 149, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1996, 1047; Id., 8 febbraio 1996, n. 202, in *Dir. pen. e processo*, 1998, 71.

fauna selvatica, nonché del carattere unitario ad esse sottostanti, attualmente le Regioni hanno la facoltà di modificare gli elenchi delle specie cacciabili soltanto in senso ulteriormente limitativo delle eccezioni al divieto generale di caccia.

In tema di prelievo venatorio e di protezione della fauna selvatica omeoterma, il quadro dell'ordinamento interno (specie l. 11 febbraio 1992, n. 157), in adesione a quello comunitario, si basa sui seguenti principi: *a*) appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato; *b*) affievolimento del diritto di caccia, subordinato alle precedenti istanze di conservazione del patrimonio faunistico e di salvaguardia della produzione agricola; *c*) regime di caccia programmata; *d*) elencazione delle specie soggette a prelievo venatorio, aggiornabile al seguito delle discipline comunitarie ed internazionali (6).

Dalle argomentazioni innanzi svolte, appare quindi evidente che la rigorosa disciplina in tema di specie faunistiche cacciabili recata dalla legge n. 157/1992, è strettamente connessa all'ambito di operatività della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Pertanto, la normativa nazionale che autorizzi la caccia di diverse specie di uccelli non comprese nell'elenco di cui all'art. 2 della suindicata direttiva CEE, senza però enunciare i criteri della deroga, non soddisfa le condizioni cui soggiacciono le deroghe previste dall'art. 9 della medesima direttiva, determinandosi di conseguenza, l'illegittimità del calendario venatorio adottato *contra o praeter legem*, rispetto alla normativa comunitaria, in mancanza di precise deroghe da parte della normativa nazionale.

In ogni caso, relativamente alla sentenza in esame, deve rilevarsi che la giurisprudenza amministrativa ha affermato che il divieto della caccia in prossimità dei valichi montani interessati dalle rotte migratorie, rientra nei poteri della Provincia di determinazione della destinazione differenziata del territorio ai fini di pianificazione faunistico-venatoria, ai sensi dell'art. 10 della l. 11 febbraio 1992, n. 157.

Cecilia Greca

(6) Corte cost. 14 maggio 1999, n. 169, in *Cons. Stato*, 1999, II, 706.

In dottrina, vedasi, BASSILANA, *La caccia in Italia*, Roma, 1988; CHITTI - BATELLI, *Abolizione della caccia, problema europeo, considerazioni critiche e bibliografia ragionata*, Mandria, 1997.

\*

Trib. Terni - ord. 29-6-2002, n. 322 - Santoloci, est.

#### **Animali - Maltrattamenti - Restituzione dell'animale all'imputato di maltrattamenti - Impossibilità - Confisca dell'animale - Legittimità.**

*Un animale maltrattato non può essere restituito al soggetto imputato del maltrattamento anche se si tratta del padrone dell'animale medesimo, sia in corso di indagine che nella fase di mora della definizione del giudizio che in caso di patteggiamento, condanna o emissione di decreto penale di condanna. In tal caso l'animale deve essere confiscato con una procedura atipica che tenga conto del fatto che trattasi non di res inanimata ma di essere vivente e senziente e dunque è necessario superare la fase formale della vendita tramite procedura rituale e procedere direttamente ad affidamento definitivo presso privato o struttura sociale che ne garantisca la opportuna custodia in modo permanente nel tempo. (1)*

(Omissis) - Il sequestro in atti presenta indubbiamente caratteristiche atipiche in quanto il «corpo di reato» è vivente ed è rappresentato da un cane oggetto di maltrattamenti. Dunque - per forza di cose - necessita un adeguamento di principio e strutturale/giur-

idico per allineare i principi della norma procedurale alla fattispecie concreta, tenendo presente che non si tratta in questo caso di un corpo di reato consistente in una cosa inanimata bensì di un essere senziente e per il quale il provvedimento che si va ad adottare deve tener conto non soltanto del pregresso ma anche del futuro.

Circostanza che naturalmente non vale per le cose inanimate dove la destinazione futuribile certamente è soggetta a evoluzioni che prescindono da una sensibilità della cosa stessa che naturalmente non esiste.

Tanto premesso, si rileva che il sequestro di che trattasi sul quale si va a decidere riguarda un cane per il quale vi è in atti una articolata denuncia di maltrattamento che è stata poi puntualmente e minuziosamente riassunta dal P.M. nel capo di imputazione inerente il procedimento in questione. In particolare, va rilevato che non trattasi di una forma di maltrattamento di tipo momentaneo, denotato da un momento di situazione contingente priva di connotati di sistematicità, bensì di un comportamento reiterato ed ambientale. Infatti, tra l'altro, uno dei punti essenziali che il P.M. sottolinea nel sistema del capo di imputazione è il maltrattamento dovuto al fatto che il cane in oggetto, femmina, era gravida e l'accusa riguarda il fatto che il proprietario l'ha praticamente costretta a partorire in condizioni aberranti e successivamente ha ucciso i cuccioli «cacciandola fuori dal recinto» nel quale era rinchiusa «mentre stava partorendo ed impedendole di farvi rientro, nonché allontanandosi subito dopo così lasciandola in mezzo al bosco e determinando la morte dei cuccioli della stessa, che proseguiva il parto interrotto nei due giorni successivi alla cattura da parte della U.S.L., partorendo tutti cuccioli morti. Fatto commesso per motivi abietti, consistiti nel pulire il recinto per evitare sanzioni delle guardie zoofile e nel dissimulare la detenzione dell'animale fin quando duravano gli accessi delle guardie stesse».

Dunque, a ben guardare, trattasi di una forma di maltrattamento dai connotati realmente aberranti e, come precisa il P.M., dettata da motivi abietti. Un maltrattamento bifasico che non riguarda soltanto la cagna madre, ma naturalmente e direttamente anche i cuccioli, i quali praticamente sono stati uccisi in modo diretto o indiretto sia in parte lasciandoli privi della genitrice nel recinto subito «ripulito», sia indirettamente non consentendo alla madre il regolare proseguimento del parto e quindi di fatto uccidendoli all'interno della madre stessa. È ipotizzabile, dunque, un comportamento sistematico, reiterato e connotato da uno stile di vita caratterizzato da tali impulsi comportamentali. Le foto in atti sono chiaro ed oggettivo segno di un degrado di custodia generale. E d'altra parte il P.M. colloca questa specifica fattispecie in un arco ancora più sistematico, giacché ulteriore capo di imputazione recita un abbandono nel corso del tempo di quattordici cani tatuati dei quali non è stata resa nota la destinazione, con la prescritta denuncia alla U.S.L. Fatto che il P.M. contesta sempre come «commesso per motivi abietti». Ed in effetti i motivi citati sono il comune denominatore che si trae da tutto l'arco temporale comportamentale tradotto poi nei capi di imputazione a livello di caratterizzazione dell'attività del titolare dei cani, il quale non è destinatario di una censura per uno o più singoli episodi di maltrattamenti isolati e leggibili in modo autonomo e selettivo, ma evidentemente si trae dagli atti di Polizia giudiziaria e dalla elaborazione del P.M. una condotta improntata a vessazione sistematica e continuativa che poi si traduce di volta in volta in situazioni di negativa eccellenza come quella per il quale si sta in questa sede trattando.

Queste considerazioni non possono essere esenti nel provvedimento giurisdizionale, perché essendo appunto il «corpo di reato» non una *res* inanimata ma un essere vivente e senziente, capace di soffrire e di provare stimolo di dolore a livello fisico e comportamentale, è indubbio che reintrodurre il «corpo di reato» così atipico nelle mani del soggetto responsabile delle vessazioni significa di fatto ripristinare le condizioni ideali e potenzialmente incontrollabili per ulteriori forme di maltrattamento sistematico.

Certamente diversa è la metodologia e la sistematicità di principio che si possono seguire, laddove il corpo di reato sia realmente tale e cioè sia un corpo inanimato, mentre quando il corpo sia vivente e senziente dette considerazioni devono essere valutate in sede giurisdizionale sia con riguardo ai fatti di origine sia con riguardo ai fatti futuribili. In tal senso argomenta il Giudice che il fatto che il P.M. abbia attivato la procedura per il decreto penale di condanna non muta minimamente la situazione sopra esposta, perché l'eventuale acquiescenza al decreto medesimo non renderebbe esente certamente il titolare dell'animale dalla possibilità di ulteriori reiterazioni dei gesti di maltrattamento. Ove invece il

decreto venisse opposto, si imporrebbero certamente esigenze cautelari probatorie in ordine alla prova e comunque in ordine alle necessità dibattimentali di rito.

In ogni caso, ritiene il Giudice che in queste tipologie di reati, sia che si concluda il procedimento con un decreto penale di condanna, sia che si traduca l'esito in un rito alternativo come il patteggiamento o il rito abbreviato, sia che si giunga a sentenza di condanna, il «corpo di reato» così speciale e particolare in quanto costituito da un essere vivente e senziente non può essere comunque restituito al soggetto titolare dell'azione negativa, ma deve essere confiscato.

Ed anche sulla confisca va fatta una riflessione, in quanto in via ordinaria le prassi per la confisca sono dettate di regola per *res* inanimate e dunque si segue la filiera burocratica e formale di rito. Ma in casi simili, ove la «cosa» confiscata non è affatto una cosa ma un essere vivente e senziente evidentemente l'interpretazione logica e ragionevole della norma della procedura impone di seguire una filiera dispositiva proporzionata alla natura dei fatti.

E dunque appare logico a questo Giudice che anche in una eventuale confisca non si potrebbe seguire la procedura ordinaria, ma evidentemente si dovrebbe giungere ad una confisca innovativa nel senso di assegnare in via definitiva l'animale ad un privato che se ne prenda cura o ad una struttura che sempre ne garantisca l'assistenza, interpretando tale assegnazione come confisca definitiva e dunque con una traslazione di possesso indeterminato dell'animale dal sistema pubblico ad un alveo privato che comunque è inevitabile stante la natura fisica e biologica della «cosa» oggetto di confisca che appunto in questo caso «cosa» non è, e tale puramente e semplicemente non può essere considerata, ma deve essere valutata nella sua entità di comunque essere vivente.

Istituto di antica data, la confisca ha visto nella sua storia modificare il suo contenuto e la sua funzione, evolvendosi tra la confisca dei beni a quella delle cose attinenti al reato sia come mezzo che come oggetto.

Ed infatti da un'ottica storica di pena con funzione repressiva e di prevenzione generale essa ha assunto via via, con l'affermarsi nei vari ordinamenti del principio della responsabilità personale, una funzione più prettamente specialpreventiva.

Nella interpretazione più recente infine essa ha definitivamente consolidato tale funzione generalpreventiva-dissuasiva, in quanto si estende l'obbligatorietà del provvedimento ablatorio alle cose che servono o furono destinate a commettere il reato o alle cose che ne sono il prodotto o il profitto o che ne sono soltanto l'oggetto.

Più in particolare si può desumere dall'ordinamento una funzione certamente specialpreventiva della confisca che rompe il rapporto tra il reo e la cosa allo scopo di impedire reiterazioni future; cioè non è più rilevante il momento ablativo o di pena accessoria patrimoniale ma soprattutto l'interdizione di futuri reati spezzando un vincolo di proprietà, di uso comunque di disponibilità evidentemente criminogeno.

Peraltra l'art. 240 c.p.p. esclude la confisca quando il bene appartenga a persona estranea al reato avvalorando in pieno tale tesi.

Nel nostro caso peraltro il legislatore ha inserito la confisca nell'art. 727 c.p. in una ottica innovativa e si può sviluppare questo ragionamento a maggior ragione in quanto riguarda essere animato.

Va sottolineato che proprio il secondo comma dell'art. 727 c.p. prevede, in via logico-cautelativa con fini preventivi generali, che in alcuni casi la confisca dell'animale è obbligatoria. Rilevano in tale contesto i casi che riguardano maltrattamenti inflitti (si sottintende dal proprietario/titolare dell'attività) nel contesto di traffico, commercio, trasporto, allevamento, spettacoli ed altro. Ora è palese che nel caso di specie si deve ritenere che l'attività del responsabile dei fatti di che trattasi è, di fatto e seppur non ufficialmente, un allevamento. Ne forniscono conferma le foto in atti e le modalità, anche numeriche, dell'attività stessa.

Ma è previsto che anche in altre ipotesi, ove l'animale sia di un privato non titolare di allevamento, ma il maltrattamento è inflitto con mezzi particolarmente dolorosi (come nel caso di specie), la confisca è sempre obbligatoria.

In questi casi la confisca è obbligatoria, salvo che gli animali oggetto del maltrattamento appartengano a persone estranee al reato.

Il fine della norma è chiaro: appare naturale non restituire l'animale oggetto di maltrattamento al titolare dell'attività o al privato che lo ha maltrattato! Altrimenti si ripristinerebbe di fatto a cura dell'ordinamento la condizione virtuale e potenziale di quella situazione che fino a quel momento l'ordinamento stesso aveva perseguito con una sanzione penale. Con un circolo vizioso che

potrebbe, in via paradossale, essere infinito. E questa filiera va spezzata con la previsione, appunto, della confisca.

Ed è proprio al fine di procedere alla confisca e – nelle more – di evitare che la condotta come sopra descritta venga reiterata ai danni dell'animale che è finalizzato il decreto di sequestro preventivo, in perfetta coerenza con quanto previsto dagli artt. 321 e ss. c.p.p. e dalla giurisprudenza di legittimità riportata nel decreto di sequestro preventivo d'urgenza emesso dal P.M. Il pericolo di reiterazione delle condotte contestate, con aggravamento delle conseguenze del reato nei confronti di un essere vivente, e con possibilità di portare il reato stesso a conseguenze irreversibili quale ad esempio la morte dell'animale, si evince dalla condotta contestata nelle imputazioni e da quella tenuta dall'indagato stesso all'atto di richiedere la restituzione del cane a seguito del provvedimento del Tribunale del riesame. Le dichiarazioni rese da personale volontario presente presso il canile – infatti – aggiungono ulteriori motivi per ritenere che la restituzione dell'animale porrebbe lo stesso in una condizione di grave pericolo per la sua incolumità, ledendosi così il bene a tutela del quale è preposto l'art. 727 c.p.

Non può infatti ritenersi che un essere vivente senziente e sofferente possa essere comunque riaffidato nelle mani chi è – al momento – imputato di reati di maltrattamento verso il medesimo animale, e verso il quale una arcaica ed ormai superata cultura giuridica vorrebbe di fatto ricollegare una qualifica di mero oggetto del cui destino dunque il padrone può disporre come vuole. La sottrazione definitiva dell'animale dal possesso e disponibilità del soggetto autore del maltrattamento (anche e soprattutto se poi è anche il padrone del medesimo) rappresenta già a livello logico-intuitivo una conseguenza naturale e doverosa del procedimento penale per maltrattamento ma, a livello giuridico, costituisce il corollario speculare del principio che vuole l'ordinamento teso ad impedire che i reati vengano comunque portati ad ulteriori conseguenze e/o reiterati.

E soltanto una confisca, intesa come sottrazione dell'animale al soggetto autore dei fatti, con affidamento del medesimo direttamente a terzo che offre garanzie (privato o struttura) può dirsi connaturale alla fattispecie concreta, rimuovendo in questo caso incrostazioni burocratiche arcaiche che vorrebbero far seguire a questo speciale «corpo di reato» la stessa trafila rituale di uno stereo oggetto di furto o di un'autovettura provento di ricettazione. E' necessario infatti ipotizzare in via interpretativa una applicazione delle ritualità di confisca in modo tale da garantire il passaggio di questo essere vivente sensibile dalla mano pubblica a quella privata in modo snello e diretto. Non ritenendo ipotizzabile che la procedura possa esaurirsi in via logica restituendo nelle mani di un soggetto incolpato di maltrattamento l'animale maltrattato (e oggetto di possibili reiterazioni di incrudelimenti incontrollabili).

Non vi è dubbio che dalle foto in atti e dalle documentazioni redatte si trae il *fumus* dell'ipotesi di maltrattamento per la quale si avverte in questa sede la necessità di delineare una traccia per una individuazione del concetto relativo.

La normativa vigente, infatti, non puntualizza gli elementi costitutivi soffermandosi su criteri generici.

Ritiene lo scrivente che il concetto di maltrattamento ed incrudelimento verso un animale può essere inteso ed individuato con riferimento al concetto del maltrattamento-dolore. Gli animali, in quanto innegabilmente sono esseri viventi dotati di sensibilità fisica, reagiscono a tutte le modifiche che si verificano attorno a loro (contatti, temperatura, odori, suoni, luci, cibo, stress, eccitazione, trattamento) positivamente entro determinati limiti fisiologici. Se questi limiti (soglia) vengono superati l'animale prova dolore e quindi reagisce in vario modo. Il maltrattamento-dolore è quindi una violazione delle leggi naturali o biologiche, fisiche e psichiche di cui l'animale è portatore. Le categorie di maltrattamenti e sevizie possono essere fisiche (violenza gratuita di ogni tipo occasionale o abitudinaria, fame, sete, incrudelimenti nel campo del lavoro con fruste, pesi, finimenti, eccesso di fatica, impiego antifisiologico, mattazioni con mezzi dolorosi, attività sportive con animali come bersagli od oggetto di divertimento, etc...); genetiche o meccaniche (selezioni genetiche od interventi su cromosomi per ottenere prestazioni o produzioni animali anomale, costrizioni in condizioni di allevamento che ne impediscono la deambulazione o lo sviluppo delle ordinarie attività fisiche, forzature di alimentazione, etc...); ambientali (costrizione in esasperate situazioni di cattività). Superata la soglia della reattività al dolore, e violata cioè le leggi biologiche naturali mediante maltrattamento-dolore, il reato di cui all'art. 727 c.p. può dirsi integrato.

In tale sentenza si avanzava contestualmente una diversa interpretazione dell'art. 727 il reato di cui all'art. 727 C.P. in via di puro princi-

pio non tutela gli animali da forme di maltrattamento ed uccisione gratuita bensì il comune sentimento di pietà che l'uomo prova verso gli animali e che viene offeso da forme di incrudelimento verso gli stessi. Oggetto della tutela è pertanto il sentimento di pietà nell'uomo connotato anche verso gli animali. Pur tuttavia, in via interpretativa adeguata all'evoluzione dei costumi e delle istanze sociali in tema naturalistico, la norma deve intendersi anche come diretta a tutelare gli animali da forme di maltrattamento ed uccisioni gratuite in quanto esseri viventi capaci di reagire agli stimoli del dolore.

Questa innovativa interpretazione ha trovato autorevole riscontro e conferma nella linea seguita dalla Corte di cassazione, linea avviata con una importantissima iniziale sentenza (Sez. III Penale - ud. 14 marzo 1990 - Est. Postiglione) con la quale la Suprema Corte innova profondamente l'impostazione di principio inerente l'art. 727 c.p. e, avallando il concetto appena sostenuto, sancisce che detta norma deve essere intesa come diretta alla tutela dell'animale in quanto tale e cioè essere vivente.

(...)

Alla stregua delle sopra esposte considerazioni, si deve ritenere che nel concetto di maltrattamento - dolore così delineato non vanno ricompresi eventualmente gli aspetti fisici e traumatici in senso stretto, ma anche quelli dinamici, comportamentali, compressivi a livello detentivo e in qualche modo sofferenze di tipo affettivo.

Riguardo a quest'ultimo punto, non sembri ardita la predetta affermazione in quanto è ormai pacifico che gli animali subiscono profonde lacerazioni qualificabili come maltrattamento laddove sono sottoposti a stati di cattività incompatibili con la natura e qualità della specie, ma anche quando, pur non essendo ristretti in forme detentive anomale, vengono comunque fatti oggetto di vere e proprie sofferenze dovute a privazioni di origini affettive. Questo sia nei riguardi dei loro padroni allorché si tratti di animali in particolare tipo i cani (le cronache recenti ci hanno offerto tipiche testimonianze in tal senso) ma naturalmente anche quando il fatto riguarda gli animali in se stessi. Non vi è dubbio, dunque, che il privare un qualsiasi animale della propria prole appena nata, determinarne la morte per i cuccioli nati e determinare la morte interna ancora in stato di gravidanza per i cuccioli non ancora partoriti, peraltro allontanando in modo brutale la madre dal luogo ove il cucciolo è stato appena deposto dopo il parto con certezza intuitiva dell'abbandono da parte dell'essere senziente e quindi percezione dell'evento lesivo di danno e morte, costituisce una forma di maltrattamento in senso stretto, così come è delineata dalla rinnovata formulazione dell'art. 727 del c.p. Dunque il maltrattamento in senso lato, il cui *fumus* è ravvisabile nel caso di specie, non può essere relegato esclusivamente alle azioni dinamiche, aggressive, fisiche e organiche, ma deve essere anche e soprattutto riscontrato nel caso in esame anche da tali modelli comportamentali che hanno generato sicuramente nell'animale un senso di sofferenza e frustrazione che non può non essere considerato maltrattamento anche in senso tecnico-giuridico.

Per le considerazioni che precedono, sia in ordine al merito della condotta contestata che in ordine alla utilizzabilità nella presente fase procedimentale dello strumento processuale del sequestro preventivo, si ritiene dover procedere a convalida del sequestro preventivo. (*Omissis*)

(1) SEQUESTRO PREVENTIVO E CONFISCA IN TEMA DI MALTRATTAMENTO DI ANIMALI.

L'ordinanza in rassegna affronta il problema della legittimità di un sequestro preventivo disposto dal P.M., avente ad oggetto un cane appartenente a persona imputata di maltrattamento ai sensi dell'art. 727 c.p., il quale al secondo

comma prevede la confisca degli animali assoggettati ad incrudelimento, a strazio o sevizie od a fatiche insopportabili per le loro caratteristiche, ovvero detenuti in condizioni incompatibili con la loro natura (1).

Si sostiene, in definitiva, che, essendo nel caso di specie il «corpo di reato» non una *res* inanimata, ma un essere vivente e senziente, capace di soffrire e di provare stimolo di dolore a livello fisico, appare indubbio come reintrodurre un «corpo di reato» così atipico nella libera disponibilità dell'autore responsabile delle vessazioni significhi di fatto ripristinare le condizioni ideali e potenzialmente incontrovertibili per ulteriori forme di maltrattamento sistematico, già addebitate a quel soggetto e reiterate nel tempo.

In conseguenza di quanto sopra, è sembrato logico di dover giungere ad un provvedimento di confisca atipico, nel senso di assegnare in via definitiva l'animale ad un privato che se ne prenda cura, o ad una struttura che ne garantisca l'assistenza, con una traslazione di possesso indeterminato dell'animale in un alveo privato, non altrimenti evitabile, stante la natura fisica e biologica del bene su cui è caduta la confisca che deve essere qui valutato nella sua entità di essere vivente.

Viene, pertanto, definitivamente superato l'orientamento espresso dalla Cassazione per la quale nella nozione di cose pertinenti al reato, assoggettabili, in quanto tali, a sequestro preventivo, ai sensi dell'art. 321 c.p.p., non debbono necessariamente farsi rientrare gli animali, non potendo questi venir considerati «persone» e dovendo, quindi, essere assimilati, anche ai fini della legge processuale, in base ai principi civilistici, alle cose (2).

A ben vedere, però, il riferimento alla pertinenza della cosa al reato tende nel sequestro preventivo a perdere di significato pregnante, in quanto il provvedimento cautelare può essere adottato anche in funzione della confisca, oltre che della prevenzione di un pericolo (3), con lo scopo non solo di evitare l'aggravamento o la protrazione di conseguenze del reato già commesso od *in itinere*, ma altresì di impedire l'agevolazione della commissione di nuovi reati (4). Infatti, la nozione di pertinenza sta ad identificare lo scopo per cui si ricorre a tale misura e, in particolare, la relazione intercadente tra la *res* ed il reato commesso o le conseguenze future di quell'illecito, potenzialmente configurabili ove vi fosse la disponibilità della cosa. Questa relazione, idonea a giustificare il sequestro preventivo, può essere anche indiretta: è, tuttavia, necessario che si tratti di un legame funzionale e non di natura meramente occasionale (5). Il punto nodale del sequestro ai fini preventivi concerne, invero, l'individuazione dell'oggetto su cui deve cadere la misura prevista dall'art. 321 c.p.p., ed in specie se sia possibile adottarla anche in riferimento al corpo del reato, in quanto la norma processualcodicistica si limita a contemplare le cose pertinenti al reato, diversamente dal contenuto dell'art. 253 c.p.p., che disciplina il sequestro probatorio, e nel quale è espressamente menzionata la possibilità di disporre il sequestro anche del corpo del reato. Sembrerebbe, quindi, che tra i due tipi di sequestro in questione venga a profilarsi altresì una differenziazione attinente proprio all'oggetto.

In una tale direzione si è anche incamminata la giurisprudenza, che ha circoscritto l'ambito di applicabilità del sequestro preventivo alle sole cose pertinenti al reato (6); ma non sono mancati orientamenti di segno opposto, sulla base

(1) Cfr. COSEDDU, *sub* art. 727, in *Commentario al codice penale*, diretto da Giuliano Marini, Mario La Monica, Leonardo Mazza, volume IV, Torino, 2002.

(2) Cfr. Cass. Sez. I, 6 marzo 1995, n. 373, Villano, in *Mass. Dec. Pen.*, 200.434.

(3) Cfr. DE AMICIS, *Contrasti giurisprudenziali in tema di oggetto del sequestro preventivo*, in *Cass. Pen.*, 1999, 893.

(4) Cfr. Cass. Sez. I, 22 gennaio 1994, n. 4905, Guarneri, 196.130.

(5) Cfr. Cass. Sez. VI, 10 febbraio 1998, 211.131, con riferimento a somme di denaro e titoli depositati in istituti di credito nella disponibilità

di un congiunto di soggetto indagato per reato di corruzione. Ad esempio, questo tipo di legame non è stato riconosciuto sussistente tra l'immobile adibito a studio legale e l'attività di esercizio abusivo della professione di avvocato, dal momento che l'immobile non è strumento diretto ed immediato per lo svolgimento dell'attività, potendo tale professione, basata sul rapporto fiduciario tra avvocato e cliente, essere svolta in qualsiasi luogo: cfr. Cass. Sez. VI, 18 settembre 1998, n. 2098, Chiaberti, 212.118.

(6) Cfr. Cass. Sez. II, 4 novembre 1991, Sacchetti, in *Arch. Nuova proc. Pen.*, 1992, 401; Id., Sez. III, 28 settembre 1990, Monti, in *Cass. Pen.*, 1991, 285.

dell'assunto di una sostanziale assimilazione tra le due specie di sequestro e, quindi, della assoggettabilità ad entrambe sia del corpo del reato che delle cose pertinenti al reato; si è giustificata l'omissione nell'art. 321 c.p.p. del riferimento al corpo del reato in quanto la nozione di cosa pertinente al reato nell'art. 321 c.p.p. ha una significazione tanto ampia da comprendere pure il corpo del reato, e cioè le cose sulle quali o attraverso le quali l'illecito è stato commesso (7).

Con queste precisazioni l'ordinanza di convalida di cui trattasi merita piena adesione, poiché coniuga correttamente la norma processuale con il nuovo quadro «protettivo» delineato dal vigente testo dell'art. 727 c.p.

Le innovazioni introdotte nella originaria formulazione della fattispecie di maltrattamento di animali dalla l. 22 novembre 1993, n. 473 testimoniano significativamente della più evoluta ed affinata sensibilità della comunità sociale verso il ruolo specifico svolto da ciascun animale, anche come aspetto peculiare dell'interesse vasto e onnicomprensivo alla difesa dell'ambiente: è lo stesso rapporto tra uomo ed animale che viene ad iscriversi in un mutato equilibrio nel quadro di un necessario ed indispensabile rispetto di tutte le specie viventi. Sono stati, dunque, compiuti passi giganteschi rispetto alle codificazioni preunitarie, nelle quali veniva protetta soltanto la specie animale ed unicamente se dalla condotta dell'agente scaturisse un'offesa al sentimento comune di pietà umana verso un suo singolo componente, tendendosi in tal modo a privilegiare sempre, a livello normativo, il diritto patrimoniale sugli animali e non già questi ultimi per se stessi, considerati come autonomi esseri viventi dotati di sensibilità psicofisica.

Di tali mutamenti si è prontamente avveduta la Suprema Corte, la quale ha avuto modo di osservare che il maltrattamento-dolore è una violazione delle leggi naturali e biologiche, fisiche e psichiche di cui l'animale è portatore; superata la soglia della reattività al dolore, e cioè violate quelle leggi mediante l'inflizione di maltrattamenti-dolore, il reato contemplato nell'art. 727 c.p. può ritenersi integrato. Ne deriva che sono stati considerati come rientranti nel regime sanzionatorio previsto dalla citata norma codicistica non solo quei comportamenti che offendono il comune sentimento di pietà e di mitezza verso gli animali o che destano ripugnanza, ma pure quelle condotte ingiustificate che incidono sulla sensibilità dell'animale (8).

Questa nuova prospettiva dell'art. 727 c.p. si riverbera direttamente anche nella individuazione dell'elemento psicologico che deve sorreggere le note della condotta penalmente rilevante (9). La reinterpretazione della fattispecie, preordinata alla protezione immediata degli animali come tali, determina l'astratta sussumibilità sotto il rigore punitivo dell'art. 727 c.p. non unicamente delle condotte accompagnate dalla volontà di infierire, ma anche dei comportamenti colposi caratterizzati da condotte oggettive di abbandono e di incuria. L'ampliamento della tutela così apprestata agli animali ha comportato che questi debbono essere tenuti nel pieno rispetto delle leggi naturali e biologiche, assicurando loro condizioni minime di vivibilità. E consegue da ciò che sotto il termine animale vada ricompresa ogni specie verso la quale l'uomo può in concreto adottare atteggiamenti socialmente apprezzabili e, quindi, anche nei confronti di qualsiasi essere ritenuto zoologicamente inferiore. Tuttavia, in vista dell'attuazione di una piena ed efficace tutela penale dell'animale in sé considerato, cioè quale autonomo essere vivente capace di reagire agli stimoli del dolore come alle attenzioni amichevoli dell'uomo, la protezione assicurata ad esso dall'art. 727 c.p. si rileva inadeguata.

A parte ogni considerazione sulla capacità di soffrire, indicata quale parametro della soggettività, ossia della ascrivibilità agli animali della stessa capacità giuridica intesa o come idoneità ad essere soggetti di diritti ed obblighi o come posizione del soggetto destinatario di effetti giuridici, l'estensione della protezione operata dall'art. 727 c.p. nella vigente formulazione appare del tutto inadeguata e talora la stessa giurisprudenza della Suprema Corte interpreta riduttivamente la norma quando addita la di lei *ratio* nel perseguimento di condotte riconducibili ad una componente di «lesività dell'integrità fisica» degli animali, in aderenza al principio di ragionevolezza desunto dall'art. 3 Cost. (10). Occorre, invece, compiere un ulteriore passo in avanti per la formulazione di un testo unico sugli animali che, in base ad una loro opportuna classificazione, sappia adeguatamente disciplinare il grado di interferenza umana nel mondo animale e naturale, nel rispetto dell'ambiente e dei processi biologici.

Il Parlamento si è avveduto delle segnalate manchevolezze e lacune della normativa vigente, ed in data 15 gennaio 2003 la Camera dei Deputati ha approvato un disegno di legge concernente disposizioni a tutela degli animali, inserite nel codice penale dopo il Titolo XII del Libro II, in un nuovo Titolo, XII *bis*, dedicato ai delitti contro la vita e l'incolumità degli animali, che contiene cinque nuove fattispecie incriminatrici con la previsione di circostanze aggravanti e pene accessorie.

È, inoltre, dettato, nell'ambito del Libro III del codice penale, un nuovo testo dell'art. 727 sulla detenzione illecita ed abbandono degli animali, collocato, con l'art. 727 *bis* sui divieti relativi a videoproduzioni ed altro materiale pubblicitario, in una apposita Sezione I *bis*, dedicata alle contravvenzioni concernenti gli animali.

Per quanto concerne specificamente il problema affrontato dall'ordinanza in rassegna, il nuovo art. 623 *nonies* del citato disegno di legge, in ordine alle pene accessorie, stabilisce che in caso di condanna per i delitti previsti dagli artt. 623 *quinquies* (spettacoli o manifestazioni vietati) e 623 *sexis* (divieto di impiego di animali in combattimenti clandestini a competizioni non autorizzate) venga ordinata la confisca degli animali che sono serviti o sono stati destinati a commettere l'illecito, ma nulla è detto per la fattispecie di maltrattamento contemplata nell'art. 623 *quater*. Trattasi di evidente ed irragionevole lacuna, data la identità della *ratio* posta a base delle condotte incriminate, che si spera possa essere colmata nel corso del successivo esame parlamentare affinché anche nell'ipotesi descritta nel citato art. 623 *quater*, oltre che in quella di cui al nuovo testo dell'art. 727 c.p., venga previsto l'affidamento dell'animale sequestrato o confiscato alle associazioni o agli enti eretti in enti morali che ne facciano richiesta, individuati con decreto del Ministro della salute da adottare in concerto con quelli dell'interno, dell'ambiente e della tutela del territorio e delle politiche agricole e forestali, come stabilito dall'art. 6 del disegno di legge, attualmente stabilita per la sola ipotesi contemplata nel menzionato art. 623 *nonies*. Anche in tal caso gli affidatari degli animali sequestrati o confiscati potranno rivalersi delle spese sostenute sul proprietario o detentore degli animali medesimi.

Le innovazioni introdotte dal testo di legge approvato dalla Camera dei Deputati, anche se perfettibile in più punti, merita adesione in quanto è volta a potenziare la tutela degli animali in sé considerati come esseri viventi, conformemente alle valutazioni che oggi sono proprie della collettività.

Patrizia Mazza

(7) Cfr. MONTAGNA, *Il sequestro nel procedimento penale*, Perugia, 2000, 92.

(8) Cfr. Cass. 14 marzo 1990, Fenati, in questa Riv., 1992, 46, con nota di M. MAZZA, *Nuove frontiere per la tutela degli animali* e in Riv. Pen., 1990, 545, con nota di SANTOLOCI, *Una positiva ed interessante evoluzione dell'interpretazione dell'art. 727 c.p. fornita dalla Corte di cassazione*, e Cass. 22 ottobre 1992, Gei-

ser, in *Foro it.*, Rep. 1993, Voce *Animali (uccisione)*, n. 3.

(9) Cfr. SANTOLOCI, *L'art. 727 del codice penale nell'attuale posizionamento giuridico e sociale*, in *Per un codice degli animali. Commenti sulla normativa vigente*, a cura di A. Mannucci e M. Tallacchini, Milano, 2001, 49.

(10) Cfr. Cass. 1° ottobre 1996, in *Giust. Pen.*, 1998, II, 75.

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Proprietà - Limitazioni legali della proprietà - Accesso al fondo - Da parte del vicino - Obbligazione reale - Configurabilità - Servitù - Configurabilità - Esclusione - Conseguenze.** (C.c., artt. 843, 896, 1168)

Cass. Sez. II Civ. - 22-11-2002, n. 16482 - Spadone, pres.; Fiore, est.; Golia, P.M. (parz. diff.) - Nucera (avv. Abenavoli) c. Anghelone (avv. Attinà). (Cassa con rinvio Trib. Reggio Calabria 17 febbraio 2000)

*La facoltà di accedere nel fondo del vicino, ai sensi del combinato disposto degli artt. 843 e 896, ultimo comma, c.c., per raccogliere i frutti caduti dagli alberi piantati sul proprio fondo non corrisponde ad un diritto di servitù, bensì al contenuto di un'obbligazione propter rem insuscettibile di possesso e, quindi, di tutela possessoria (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 9 aprile 1975, n. 1305, in *Giur. agr. it.*, 1977, 452, con nota di PROIETTI E., *Raccolta di rifiuti sul fondo del vicino ed esclusione di tutela possessoria*. Sul punto vedi anche Cass. 27 febbraio 1995, n. 2274, in questa Riv., 1995, 148, con nota di TRIOLA R., *Osservazioni sull'art. 843 c.c.*; Cass. 22 ottobre 1998, n. 10474, in *Riv. giur. edil.*, 1999, 244, con nota di DITTA E.

\*

**Lavoro - Lavoro subordinato - Lavoro agricolo - Scambi di manodopera - Integrazione salariale a favore degli operai agricoli - Requisito della prestazione lavorativa per oltre 180 giornate lavorative in un anno - Computo di tali giornate - Assenze per malattia o infortunio - Inclusione.** (L. 8 agosto 1972, n. 457, art. 8)

Cass. Sez. Lav. - 18-11-2002, n. 16235 - Dell'Anno, pres.; Simoneschi, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - INPS (avv. Gorga ed altri) c. Viti (avv. Lombardi). (Conferma Trib. Lucca 14 gennaio 1999)

*Ai fini della maturazione del periodo temporale richiesto dall'art. 8, terzo comma, della l. 8 agosto 1972, n. 457 per la concessione dell'integrazione salariale a favore degli operai agricoli (prestazione lavorativa per oltre 180 giornate lavorative in un anno), devono essere computate tutte le giornate per le quali vi è stata contribuzione, ivi comprese, perciò, quelle di assenza per malattia o infortunio, che, pur non effettivamente lavorate per una legittima causa di sospensione del lavoro, sono ugualmente retribuite (1).*

(1) In merito non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi Cass. 23 ottobre 2002, n. 14956, in *Giust. Civ. Mass.*, 2002, 1839; Cass. 18 luglio 1995, n. 7772, *ivi*, 1995, 1385.

\*

**Contratti agrari - Controversie - Disposizioni processuali - Rilascio - Determinazione delle modalità, con differimento nel tempo - Potere del giudice - Omessa previsione - Disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per la locazione di immobili urbani - Asserito contrasto con gli artt. 2, 3, 4 e 44 Cost. - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.** (Cost., artt. 2, 3, 4 e 44; l. 27 luglio 1978, n. 392, art. 56; l. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 1, 2 e 47)

Cass. Sez. III Civ. - 28-11-2002, n. 16872 - Favara, pres.; Finocchiaro, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Gusmaroli (avv. Perego) c. Ponzellini ed altri (avv. Guerriero). (Conferma App. Milano 4 dicembre 1998)

*Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 4/2003*

*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 4 e 44 Cost., degli artt. 1, 2 e 47 della l. 3 maggio 1982, n. 203, dettata in materia di affitto di fondi rustici, nella parte in cui non prevedono che il giudice, con il provvedimento che dispone il rilascio, non possa determinare le modalità, anche differenziandolo nel tempo, a differenza di quanto previsto in materia di locazione di immobili urbani, dall'art. 56 della l. 27 luglio 1978, n. 392, ed in violazione del principio di solidarietà, contrastando l'obbligo di rilasciare il fondo entro un termine improrogabile con l'esigenza di programmare altrove la prosecuzione dell'attività agricola. Da una parte, infatti, le due situazioni poste a confronto non sono omogenee, avendo la locazione di immobili urbani la funzione di garantire al conduttore un luogo ove abitare, per una durata - quattro anni - limitata nel tempo, laddove l'affitto agrario assolve la funzione di permettere al conduttore di svolgere un'attività imprenditoriale, per un periodo - quindici anni - assai più lungo, tale, quindi, da consentire al conduttore di programmare per tempo le proprie scelte successive; dall'altra, nell'affitto agrario il conduttore, come nelle locazioni abitative, è adeguatamente tutelato, avendo il legislatore previsto, con l'art. 47, secondo comma, della legge n. 203 del 1982, che il rilascio del fondo possa avvenire solo al termine dell'annata agraria durante la quale è stata emessa sentenza esecutiva (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

\*

**Usi civici - Commissari regionali - Commissario regionale e giudice ordinario - Controversie concernenti l'accertamento dell'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico ovvero la qualità demaniale del suolo - Giurisdizione del Commissario regionale - Fattispecie.** (L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29)

Cass. Sez. Un. Civ. - 19-11-2002 n. 16268 - Grieco, pres.; Di Nanni, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Comitato per l'assegnazione separata dei beni civici di Opicina (avv. Sperati ed altri) c. Min. difesa ed altro (Avv. gen. Stato). (Conferma giurisdizione App. Trieste 14 novembre 2000)

*La giurisdizione del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, prevista dall'art. 29 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, sussiste ogniqualvolta la soluzione delle questioni afferenti all'accertamento dell'esistenza, della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico nonché di quelle relative alla qualità demaniale del suolo, si ponga come antecedente logico giuridico della decisione. Ne consegue che, ove sia proposta azione risarcitoria per i danni derivanti dalla mancata utilizzazione dell'area che si assume assoggettata ad uso civico in conseguenza della occupazione senza titolo dell'Amministrazione convenuta e quest'ultima eccepisca di avere acquistato la proprietà del suolo per occupazione appropriativa, contestando quindi l'inclusione del bene nel demanio soggetto ad uso civico, la relativa controversia, esigendo la soluzione, in via principale e non meramente incidentale, della questione relativa alla qualitas soli, spetta alla cognizione del suddetto Commissario (1).*

(1) In merito alla questione non si rilevano precedenti specifici. Sul punto vedi Cass. Sez. Un. 30 giugno 1999, n. 375, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1515; Cass. 14 giugno 1995, n. 6689, in questa Riv. (M), 1996, 338; Cass. 18 novembre 1989, n. 4944, in *Giur. agr. it.*, 1990, 478, con nota di TRIOLA R.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LIST)

**Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Amministrazioni che hanno formato i documenti - Posizione di controinteressate - Esclusione.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 25, co. 2)

**Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Legittimazione - Soggetti cui gli atti si riferiscono - Interesse - Sussiste.** (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 22, co. 1)

**Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Interesse - Carattere autonomo e distinto dalla situazione legittimante all'impugnazione.**

**Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Informazioni relative all'ambiente - Disponibilità per i richiedenti - Limiti - Esclusione.** (D.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39; direttiva C.E.E. n. 90/313 del Consiglio 7 giugno 1990)

**Atto amministrativo - Accesso ai documenti - Procedimento per taglio di bosco - Cittadino residente nelle vicinanze del bosco - Interesse - Sussiste.**

T.A.R. Lazio, Sez. II bis - 1-7-2002, n. 6067 - Giulia, pres.; Tavarnelli, est. - D.P.L. (avv.ti Caputi Jambrenghi e Ciuffi) c. Università agraria Cesano (avv. Ercolani).

*Ai sensi dell'art. 25, co. 2, della l. 7 agosto 1990, n. 241, la richiesta di accesso va rivolta all'Amministrazione che ha posto in essere il procedimento e può riguardare tutti gli atti acquisiti nel corso del procedimento stesso, anche se formati da altre Amministrazioni, le quali non si configurano come controinteressate (1).*

*La norma di cui all'art. 22, co. 1, della l. 7 agosto 1990, n. 241, pur riconoscendo il diritto di accesso a «chiunque vi abbia interesse», non ha introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sull'Amministrazione, avendo collegato tale diritto alla «tutela di situazioni giuridicamente rilevanti», per cui l'accesso agli atti della pubblica Amministrazione è consentito soltanto a coloro ai quali gli atti stessi direttamente o indirettamente si rivolgono e che se ne possono eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva (2).*

*In tema di accesso, l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa eventualmente in modo lesivo, ma in ogni caso personale e concreto e ricollegabile al soggetto da uno specifico nesso (3).*

*In materia di informazioni relative all'ambiente il d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 39, emanato in attuazione della direttiva n. 90/313 CEE del Consiglio 7 giugno 1990, ha stabilito il principio della libertà di accesso, prevedendo che le autorità pubbliche sono tenute a rendere disponibili le informazioni relative all'ambiente a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dimostrare il proprio interesse (4).*

*In relazione al procedimento inteso a disporre la martellatura e la potatura a raso di un bosco protetto da vincolo ambientale, sussiste l'interesse del cittadino residente a breve distanza dal medesimo bosco a presentare richiesta di accesso, in quanto si qualifica di natura ambientale, riguardando misure che possono incidere sulle componenti ambientali della località di residenza (5).*

(1-5) Il T.A.R. si è occupato di una domanda di accesso ai documenti riguardanti il procedimento inteso a disporre la martellatura e la potatura a raso di un bosco protetto da vincolo ambientale, domanda avanzata da un cittadino residente a breve distanza dal medesimo bosco.

Sulla prima massima, v. Cons. Stato, ad. pl., 24 giugno 1999, n. 16, in *Cons. Stato*, 1999, I, 784.

Sulla seconda massima, v. Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2000, n. 1122, *ivi*, 2000, I, 509.

Sulla terza massima, v. Cons. Stato, Sez. IV, 17 marzo 2000, n. 1414 e 14 gennaio 1999, n. 32, *ivi*, rispettivamente 2000, I, 594 e 1999, I, 24.

\*

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Atti impugnabili - Regolamento - Impugnabilità diretta - Condizioni - Fattispecie (requisiti per l'autorizzazione al controllo di prodotti sementieri).**

**Agricoltura e foreste - Prodotti sementieri - Controllo - Personale autorizzato - Requisiti - Mancata previsione del diploma di agrotecnico - Illegittimità.** (D.p.r. 9 maggio 2001, n. 322; d.p.r. 8 ottobre 1973, n. 1065)

T.A.R. Lazio, Sez. I - 2-8-2002, n. 6909 - Calabrò, pres.; Novarese, est. - Collegio naz. agrotecnici (avv.ti Prosperetti e Caruso) c. Presidenza Consiglio ministri e altri (Avv. gen. Stato) e Cons. ordine naz. agronomi e forestali (avv.ti Piccozza e di Giovanni).

*Gli atti di natura regolamentare sono generalmente impugnabili dai destinatari solo unitamente ai concreti provvedimenti di applicazione ed entro il termine per l'impugnazione di questi ultimi, salvo che la norma regolamentare, per il suo concreto contenuto, incida immediatamente nella sfera giuridica degli interessati, nel qual caso la stessa norma va direttamente impugnata, senza attendere l'atto che le dia esecuzione (nella specie si è trattato di una norma regolamentare che stabilisce i requisiti per l'autorizzazione ministeriale ad operazioni di controllo dei prodotti sementieri) (1).*

*È illegittimo il Regolamento 9 maggio 2001, n. 322, che, modificando il d.p.r. 8 ottobre 1973, n. 1065 (disciplina della produzione e commercio delle sementi), non ha incluso il possesso del diploma di agrotecnico tra i titoli di studio che, unitamente ad una specifica preparazione in materia, consentono di ottenere l'autorizzazione ministeriale a svolgere funzioni di controllo dei prodotti sementieri (2).*

(1-2) Sulla prima massima, la giurisprudenza è consolidata; *ex plurimis*, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2000, n. 2581, in *Cons. Stato*, 2000, I, 1135; Sez. II, 13 novembre 1996, n. 1229, *ivi*, 1996, I, 1507.

Sulla seconda massima va considerato che in precedenza, secondo la disciplina di cui al d.p.r. 8 ottobre 1973, n. 1065 (regolamento di esecuzione della l. 25 novembre 1971, n. 1096, concernente la disciplina della produzione e commercio delle sementi), il personale che poteva ottenere l'autorizzazione ministeriale per l'accertamento delle caratteristiche e delle condizioni richieste per l'immissione in commercio dei prodotti sementieri doveva essere in possesso del diploma di laurea in scienze agrarie o del diploma di perito agrario, nonché di specifica preparazione in materia di controllo e certificazione delle sementi.

Successivamente, nel settore dell'istruzione, venne istituito un corso formativo che si conclude con l'acquisizione del diploma di maturità professionale di agrotecnico equipollente al diploma di perito agrario rilasciato a conclusione del tradizionale e corrispondente corso formativo istituito nel settore dell'istruzione tecnica (istituto tecnico agrario).

Tra gli obiettivi specifici del curriculum formativo vi è anche il «saper individuare il tipo vegetale idoneo alle diverse utilizzazioni» e il «saper individuare ed applicare le tecniche produttive specifiche»; questi saperi, uniti alle conoscenze generali sulle tecniche di produzione, trasformazione e valorizzazione del prodotto, conferiscono al personale agrotecnico, al pari del diplomato agrario, quell'insieme di conoscenze di base che consentono di acquisire anche una «specifica preparazione in materia di controllo e certificazione di sementi» e dare titolo per ottenere l'autorizzazione al controllo e alla certificazione delle medesime.

Pertanto, il T.A.R. ha ritenuto che il reg. 9 maggio 2000, n. 322, modificando quello precedente n. 1065 del 1973, illegittimamente non ha incluso il diploma di agrotecnico tra i titoli di studio (laurea in scienze agrarie e diploma di perito agrario) il cui possesso, unitamente ad una specifica preparazione in materia di controllo e certificazione di sementi, consente di ottenere l'autorizzazione ministeriale a svolgere funzioni di controllo dei prodotti sementieri.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale. *Dec. quadro 2003/80/GAI Consiglio 27 gennaio 2003, n. 2003/80/JHA.* (G.U.C.E. 5 febbraio 2002, n. L 29)

Requisiti in materia di etichettatura riferiti al metodo di produzione biologico per i mangimi, i mangimi composti per animali e le materie prime per mangimi e modifica del reg. (CEE) n. 2092/91 del Consiglio. *Reg. Commissione 5 febbraio 2003, n. 223/2003.* (G.U.C.E. 6 febbraio 2003, n. L 31)

Programma coordinato d'ispezione nel settore dell'alimentazione animale per l'anno 2003, in conformità alla dir. 95/53/CE del Consiglio. *Racc. Commissione 10 febbraio 2003, n. 2003/91/EC.* (G.U.C.E. 11 febbraio 2003, n. L 34)

Modifica del reg. (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne l'eradicazione delle encefalopatie spongiformi trasmissibili negli ovini e nei caprini e le regole per il commercio di ovini e caprini vivi e di embrioni bovini. *Reg. Commissione 12 febbraio 2003, n. 260/2003.* (G.U.C.E. 13 febbraio 2003, n. L 37)

Autorizzazione provvisoria per nuovi impieghi di additivi negli alimenti per animali. *Reg. Commissione 12 febbraio 2003, n. 261/2003.* (G.U.C.E. 13 febbraio 2003, n. L 37)

Accesso del pubblico all'informazione ambientale e abrogazione della dir. 90/313/CEE del Consiglio. *Dir. Parlamento europeo e Consiglio 28 gennaio 2003, n. 90.* (G.U.C.E. 14 febbraio 2003, n. L 41)

Requisiti minimi per l'istituzione di programmi d'allevamento di ovini resistenti alle encefalopatie spongiformi trasmissibili. *Dec. Commissione 13 febbraio 2003, n. 2003/100/EC.* (G.U.C.E. 14 febbraio 2003, n. L 41)

Modifica del reg. (CE) n. 1227/2000 che stabilisce modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in particolare in ordine al potenziale produttivo. *Reg. Commissione 19 febbraio 2003, n. 315/2003.* (G.U.C.E. 20 febbraio 2003, n. L 46)

Autorizzazione permanente di un additivo nell'alimentazione degli animali e autorizzazione provvisoria di un nuovo impiego di un additivo già autorizzato nell'alimentazione degli animali. *Reg. Commissione 19 febbraio 2003, n. 316/2003.* (G.U.C.E. 20 febbraio 2003, n. L 46)

Modifica del reg. (CE) n. 2316/1999 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi. *Reg. Commissione 21 febbraio 2003, n. 335/2003.* (G.U.C.E. 22 febbraio 2003, n. L 49)

Modifica del reg. (CE) n. 824/2000 che stabilisce le procedure di presa in consegna dei cereali da parte degli organismi d'intervento nonché i metodi di analisi per la determinazione della qualità. *Reg. Commissione 21 febbraio 2003, n. 336/2003.* (G.U.C.E. 22 febbraio 2003, n. L 49)

Sospensione dell'introduzione nella Comunità di esemplari di talune specie di fauna e flora selvatiche. *Reg. Commissione 25 febbraio 2003, n. 349/2003.* (G.U.C.E. 26 febbraio 2003, n. L 51)

Autorizzazione dell'additivo avilamicina nell'alimentazione degli animali. *Reg. Consiglio 20 febbraio 2003, n. 355/2003.* (G.U.C.E. 28 febbraio 2003, n. L 53)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Elenco dei provvedimenti rilasciati dal Ministero della salute in materia di prodotti fitosanitari nel terzo trimestre 2002, di cui vengono pubblicate le etichette ai sensi dell'art. 9, comma 9, del d.p.r. n. 290, del 23 aprile 2001. (G.U. 4 febbraio 2002, n. 28, suppl. straord.)

*Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 4/2003*

Riconoscimento del Consorzio per la tutela del formaggio Pecorino Sardo e attribuzione dell'incarico a svolgere le funzioni di cui all'art. 53, comma 15 della l. 24 aprile 1998, n. 128, come sostituito dall'art. 14 della l. 21 dicembre 1999, n. 526. *D.M. (politiche agricole e forestali) 11 dicembre 2002.* (G.U. 5 febbraio 2003, n. 29)

Approvazione dello statuto del Consorzio tutela vini D.O.C. «Friuli Grave» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine controllata, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della l. 10 febbraio 1992, n. 164. *D.M. (politiche agricole e forestali) 22 gennaio 2003.* (G.U. 5 febbraio 2003, n. 29)

Approvazione del protocollo di accordo relativo alla denominazione di origine protetta del «Prosciutto di San Daniele». *D.M. (politiche agricole e forestali) 24 gennaio 2003.* (G.U. 6 febbraio 2003, n. 30)

Approvazione del protocollo di accordo relativo alla denominazione di origine protetta «Grana Padano». *D.M. (politiche agricole e forestali) 29 gennaio 2003.* (G.U. 8 febbraio 2003, n. 32)

Sospensione del d.m. 8 febbraio 2002 concernente norme di applicazione del reg. CE n. 2571/97, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro e alla concessione di un aiuto per la crema, il burro e il burro concentrato, destinati alla fabbricazione di prodotti della pasticceria, di gelati e di altri prodotti alimentari. *D.M. (politiche agricole e forestali) 20 dicembre 2002.* (G.U. 11 febbraio 2003, n. 34)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

## CALABRIA

Norme per la salvaguardia della coltura e della qualità della produzione del Bergamotto - Disciplina del consorzio del Bergamotto. *L.R. 14 ottobre 2002, n. 41.* (B.U. 16 ottobre 2002, n. 19, suppl. ord. n. 1)

## EMILIA-ROMAGNA

Interventi per lo sviluppo dei sistemi di rintracciabilità nel settore agricolo ed alimentare modifiche alla l.r. 8 settembre 1997, n. 33 (interventi per lo sviluppo dei sistemi di qualità nel settore agroalimentare). *L.R. 9 dicembre 2002, n. 33.* (B.U. 9 dicembre 2002, n. 171)

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari di qualità. *L.R. 13 agosto 2002, n. 21.* (B.U. 16 agosto 2002, n. 33, suppl. straord. n. 16)

Istituzione del fondo regionale per la gestione delle emergenze relative alle epizootie e alle fitopatie in agricoltura e prime norme di applicazione per l'emergenza B.S.E. *L.R. 13 agosto 2002, n. 22.* (B.U. 16 agosto 2002, n. 33, suppl. straord. n. 16)

Regolamento per l'abilitazione e la vigilanza dei centri autorizzati di assistenza agricola, in attuazione del reg. (CE) n. 1663/1995 della Commissione del 7 luglio 1995. Approvazione. *D.P.R. 24 luglio 2002, n. 0221/Pres.* (B.U. 21 agosto 2002, n. 34)

Approvazione modifiche e integrazioni al regolamento per la raccolta dei funghi epigei nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia. *D.P.R. 24 luglio 2002, n. 0223/Pres.* (B.U. 28 agosto 2002, n. 35)

Approvazione modifiche ed integrazioni al regolamento per la disciplina delle aziende faunistiche venatorie di cui all'art. 12, comma 4, della legge regionale n. 30/1999. *D.P.R. 21 agosto 2002, n. 0252/Pres.* (B.U. 4 settembre 2002, n. 36)

Regolamento di attuazione del Capo IV della legge regionale n. 21/2000 «realizzazione delle strade del vino». Approvazione. *D.P.R. 9 agosto 2002, n. 0239/Pres.* (B.U. 11 settembre 2002, n. 37)

## LIGURIA

Modifiche alla l.r. 3 settembre 2001, n. 29 (Individuazione del perimetro del Parco naturale regionale di Portofino e disposizioni per il relativo piano). *L.R. 2 luglio 2002, n. 25.* (B.U. 24 luglio 2002, n. 11)



Disposizioni in materia di usi civici. *L.R. 2 luglio 2002, n. 27.* (B.U. 24 luglio 2002, n. 11)

Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2002/2003. Modificazioni alla l.r. 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia e alla l.r. 5 ottobre 2001 n. 34 (attuazione dell'art. 9 della dir. comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici). *L.R. 13 agosto 2002, n. 31.* (B.U. 28 agosto 2002, n. 12)

Disciplina transitoria degli strumenti di programmazione delle comunità montane. *L.R. 13 agosto 2002, n. 32.* (B.U. 28 agosto 2002, n. 12)

#### LOMBARDIA

Istituzione del Parco naturale del Monte Barro. *L.R. 29 novembre 2002, n. 28.* (B.U. 3 dicembre 2002, n. 49, 1° suppl. ord.)

#### MOLISE

Integrazioni e modificazioni alla l.r. 8 luglio 2002, n. 12, concernente: «riordino e ridefinizione delle comunità montane». *L.R. 28 ottobre 2002, n. 27.* (B.U. 31 ottobre 2002, n. 23)

#### PIEMONTE

\* Norme per la gestione dei rifiuti. *L.R. 24 ottobre 2002, n. 24.* (B.U. 31 ottobre 2002, n. 44)

Ampliamento delle attività dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA), a seguito del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Modifiche alla legge regionale istitutiva 13 aprile 1995, n. 60. *L.R. 20 novembre 2002, n. 28.* (B.U. 28 novembre 2002, n. 48)

Istituto per il marketing dei prodotti agroalimentari del Piemonte. *L.R. 20 novembre 2002, n. 29.* (B.U. 28 novembre 2002, n. 48)

#### TRENTINO-ALTO ADIGE

##### Provincia di Trento

Regolamento di esecuzione del Capo III della l.p. 19 dicembre 2001, n. 10 recante «Disciplina delle strade del vino e delle strade dei sapori». *D.P.P. 3 settembre 2002, n. 22-112/Leg.* (B.U. 1° ottobre 2002, n. 41)

## LIBRI

**Profili sistematici della prelazione agraria**, di FRANCESCO DE SIMONE - LIGUORI edit., Napoli, 2002, pag. 230, € 15,00

Il volume in oggetto, che segna un ulteriore approfondimento da parte dell'Autore di studi già dedicati, anche in chiave comparatistica (1), al tema della prelazione agraria, sin dalle prime pagine segnala come l'istituto in esame presenti in sé, in modo molto marcato, quei caratteri della mutevolezza, storicità e separatezza (2), propri del diritto agrario, che derivano dalla mancanza di una normativa organica in materia, che genera una produzione giurisprudenziale e dottrina spessa mutevole e contraddittoria.

In tale contesto l'opera non si limita ad una ricognizione critica delle questioni più rilevanti, sia sul piano sostanziale (capp. I-IV), sia su quello procedimentale, (cap. V), che hanno nel corso di oltre un trentennio dato luogo ad una pluralità di ricostruzioni dogmatiche da parte della dottrina ed a diverse soluzioni interpretative da parte della giurisprudenza di legittimità e di merito, ma mira, in chiave problematica, alla verifica della fondatezza di una *reductio ad unum* dei tre tipi di prelazione (del conduttore del fondo; dei componenti la famiglia coltivatrice; del proprietario coltivatore diretto di terreni confinanti con i fondi offerti in vendita).

Il lavoro delinea dunque una costruzione dell'istituto fondata su una logica più attinente all'attuale realtà socio-economica, che vede nelle norme, quantunque frammentarie, poste dal legislatore dal 1965 al 2001, strumenti per attuare la ricomposizione fondiaria, ordinata al risultato di potenziare la suscettività all'uso produttivo della terra.

La prospettiva d'indagine privilegia così la valorizzazione di una lettura costituzionale delle norme in tema di prelazione agraria, con specifico riferimento ai parametri di cui agli artt. 41, 42 e 44 Cost., posto che l'obiettivo del legislatore nel realizzare l'accorpamento persegue, come effetto, anche quello del razionale sfruttamento del terreno, della tutela del diritto al lavoro e dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà diretto-coltivatrice.

Lucio Napolitano

(1) DE SIMONE F. - LOPEZ Y LOPEZ A.M., *La prelazione agraria in Italia e Spagna. Esperienze a confronto*, Napoli, 1998.

(2) CARROZZA A., *Genesi storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 185.

(3) A mero titolo esemplificativo può farsi riferimento al criterio per l'individuazione dei fondi confinanti ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, che la Suprema Corte, anche con pronuncia recentissima [cfr. Cass. 17 luglio 2002, n. 10337, in questa Riv. (M), 2002, 595], ha ribadito essere quello della cd. contiguità fisica o materiale, laddove l'Autore sottolinea come sia più rispondente alla logica di favorire la ricomposizione fondiaria il diverso criterio della contiguità funzionale, vale a dire quello che legittima ai fini della prelazione la situazione di fondi separati ma idonei ad essere accorpati in un'unica azienda agraria; inoltre, in senso restrittivo

Anche della recente novella dei tre decreti di orientamento in agricoltura, con particolare riferimento al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, nell'assenza tuttora di riferimenti giurisprudenziali, si pongono in rilievo non solo gli aspetti problematici che pur emergono direttamente dalle nuove norme dettate specificamente in tema di prelazione (art. 5: diritto di prelazione in caso di nuovo affitto; art. 7 relativamente ai criteri preferenziali ai fini dell'esercizio del diritto in caso di più soggetti confinanti), ma altresì le conseguenze derivanti in materia dalla riformulazione della nozione d'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c. nel testo come sostituito ex art. 1 del citato decreto legislativo.

Le osservazioni svolte dall'Autore forniscono in proposito spunti interessanti destinati a sollecitare un *revirement* giurisprudenziale riguardo ad alcuni profili dell'istituto della prelazione agraria che pur vedono tuttora la giurisprudenza di legittimità attestata, graniticamente, su differenti posizioni (3).

Il lavoro è completato da un'appendice contenente leggi, giurisprudenza ed ampia bibliografia in tema di prelazione agraria.

Si deve segnalare come il volume coniughi efficacemente le esigenze di approfondimento sistematico e scientifico di una materia densa di aspetti problematici quale quella in oggetto con l'adozione di uno stile espositivo piano che rende l'opera, ricca di sempre puntuali riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, al tempo stesso di agevole lettura.

Il lavoro si pone, quindi, come un interessante punto di approdo della ricerca dottrinale in materia - lasciando peraltro presagire nuovi campi d'indagine sinora inesplorati con riferimento alle ricadute che, in tema di prelazione agraria, potrebbe avere il nuovo governo dell'agricoltura quale posto dal testo novellato degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione ex legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001 -, e come utile strumento di consultazione ed orientamento per l'operatore pratico in tale settore.

tivo dell'applicazione della norma di cui all'art. 31 l. 26 maggio 1965, n. 590, si veda ancora Cass. 24 maggio 2002 n. 7635, in questa Riv., 2003, 24, con nota di G. Busetto, *Problemi interpretativi e testo unico delle norme sulla prelazione*, che nega la sussistenza della qualità di coltivatore diretto legittimante alla prelazione ed al riscatto agrari a chi si dedica esclusivamente al governo ed allevamento del bestiame, ritenendo pur sempre requisito indispensabile ai fini dell'esercizio della prelazione agraria la connessione dell'allevamento del bestiame con la coltivazione del fondo. Tesi questa destinata verosimilmente ad essere rivista, come sottolineato dall'Autore, alla luce della nuova qualificazione dell'allevatore di animali di cui all'art. 2135, 2° comma c.c. che ne rende possibile l'equiparazione al coltivatore diretto indipendentemente dal fatto che detta attività sia effettivamente accompagnata da quella di coltivazione del fondo.