

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **4**

**APRILE 2004 - ANNO XIII**

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: Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza .....	201
GIOIA MACCIONI: «L'impatto ambientale» dal punto di vista normativo .....	213
FRANCESCO CAROLEO GRIMALDI e ANTONIO MAIO: La nozione di rifiuto tra normativa comunitaria e normativa interna .....	217
NOTE A SENTENZA	
LUIGI COSTATO: Articolo 117 della Costituzione, Corte costituzionale e «materia» agricola .....	223
ELISA TOMASELLA: Sulla responsabilità degli enti pubblici per violazione del diritto comunitario: una questione relativa ad un ente pubblico tedesco competente nella materia «previdenza», ma applicabile anche ai nostri vari enti pubblici competenti nella materia «agricoltura» .....	227
ANGELA R. STOLFI: Il secondo grado di tutela avverso le sentenze dei Commissari agli usi civici .....	235
NICOLETTA RAUSEO: Azioni possessorie e competenza della Sezione specializzata agraria .....	237
GIUSEPPE CARACCILO: Principio di legalità e non retroattività della disciplina sanzionatrice di illeciti amministrativi (nel settore vitivicolo) e novazione della fonte comunitaria precettiva .....	239
ANTONIO FONTANA: Aspetti dell'«occasione di lavoro» nell'infortunio agricolo .....	242
LUIGI TORTOLINI: Sulla pubblicità mediante iscrizione nel registro delle imprese e in particolare della situazione del coltivatore diretto .....	245
LEONARDO MAZZA: Sequestro di azienda e sottrazione di fecce e vinacce vergini .....	253

PATRIZIA MAZZA: Sull'accantonamento di presidi sanitari per l'agricoltura senza autorizzazione .....	253
ANTONINO CORSARO: Effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002 sulla disciplina dell'equo canone degli affitti agrari .....	255
STEFANIA CONVENTI: Accertamento delle condizioni di fatto per il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale e posizioni soggettive riconducibili al <i>genius</i> dei diritti soggettivi .....	258

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da insediamento produttivo - Superamento dei limiti tabellari - Per sostanze non incluse nella tabella 5 del d.lgs. 152 del 1999 - Potere cancerogeno delle sostanze - Criterio di individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 marzo 2003, n. 12361 (M)</i> .....	261
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico indiretto - Normativa di cui al decreto 152 del 1999 - Applicabilità - Esclusione - Disciplina sui rifiuti - Applicabilità. <i>Cass. Sez. III Pen. 14 marzo 2003, n. 12005 (M)</i> .....	261

#### AGRICOLTURA E FORESTE

Agricoltura e foreste - Disposizioni dello Stato - Allevamenti ippici - Incentivi per lo sviluppo dell'ippoterapia e miglioramento genetico - Ricorsi delle Regioni Marche e Umbria - Indebita disciplina statale in ambiti materiali oggetto di potestà legislativa concorrente con disposizioni di dettaglio anziché di principio - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 12</i> , con nota di L. COSTATO .....	221
Agricoltura e foreste - Settore lattiero-caseario - Quote latte - Disposizioni statali - Modalità di versamento del prelievo - Ricorso delle Regioni Marche, Toscana e Umbria - Prospettata indebita disciplina in ambito non riservato alla competenza dello Stato - Intervenuta abrogazione della disposizione impugnata - Cessazione della materia del contendere. <i>Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 12</i> , con nota di L. COSTATO .....	221
Agricoltura e foreste - Interventi per fronteggiare l'encefalopatia spongiforme bovina - Ricorsi delle Regioni	

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

	pag.		pag.
Marche, Toscana e Umbria - Prospettata violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Non fondatezza della questione. <i>Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 12</i> , con nota di L. COSTATO .....	221	<i>C.E. 4 luglio 2000, in causa C-424/97</i> , con nota di E. TOMASELLA .....	226
Agricoltura e foreste - Impianto abusivo di vigneti - Disciplina sanzionatoria - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria - Materia riservata alla competenza residuale delle Regioni - Indebita legislazione dello Stato - Illegittimità costituzionale. <i>Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 12</i> , con nota di L. COSTATO .....	221	Comunità europea - Diritto comunitario - Violazione - Determinazione - Margine di discrezionalità dello Stato - Valutazione. <i>Corte di giustizia C.E. 4 luglio 2000, in causa C-424/97</i> , con nota di E. TOMASELLA ...	226
Agricoltura e foreste - Settore vitivinicolo - Regolamento CEE n. 986 del 1989 - Documento di accompagnamento dei prodotti vitivinicoli - Obbligo di trasmissione di copia all'autorità competente - Modificazione del precetto contenuto nell'abrogato reg. CEE n. 1153 del 1975 - Configurabilità - Esclusione - Conseguenze - Sanzioni stabilite dall'art. 4, comma ottavo, del d.l. n. 370 del 1987 - Applicabilità - Violazione del principio di legalità - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 8 maggio 2003, n. 6958</i> , con nota di G. CARACCIOLIO .....	238	CONSORZI	
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di semi oleosi - Indebita erogazione - Recupero - Applicabilità del t.u. sulla contabilità di Stato - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 22 settembre 2003, n. 7698 (M)</i> .....	262	Consorzi - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenze - Competenza esclusiva del Tribunale ex art. 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza. <i>Cass. Sez. V Civ. 11 febbraio 2004, n. 2611 (M)</i> .....	260
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di semi oleosi - Indebita erogazione - Recupero - Fermo amministrativo dei contributi da erogare - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 22 settembre 2003, n. 7698 (M)</i> .....	262	CONTRATTI AGRARI	
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Trasformazione prodotti agricoli (limoni) - Indebita erogazione - Recupero mediante compensazione - Illegittimità - Sospensione erogazioni future - Legittimità. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 1° luglio 2003, n. 5762 (M)</i> .....	262	Contratti agrari - Controversie - Competenza e giurisdizione - Sezione specializzata agraria - Rapporti con il Tribunale in composizione ordinaria - Questioni - Natura - Ripartizione di affari interni - Esclusione - Competenza - Affermazione - Fattispecie relativa a reintegra possessoria. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 agosto 2003, n. 12283 (ord.)</i> , con nota di N. RAUSEO .....	236
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Trasformazione prodotti agricoli (limoni) - Indebita erogazione - Sospensione erogazioni future - Controversie - Competenza del Giudice amministrativo - Sussiste. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II ter 1° luglio 2003, n. 5762 (M)</i> .....	262	Contratti agrari - Controversie - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Determinazione - Procedimenti possessori - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Civ. 20 agosto 2003, n. 12283 (ord.)</i> , con nota di N. RAUSEO .....	236
Agricoltura e foreste - Contributi e finanziamenti - Subingresso nuovo imprenditore - Legittimità - Condizioni. <i>Cons. Stato, Sez. IV 19 gennaio 2004, n. 136 (M)</i> .....	262	Contratti agrari - Affitto - Canone - Determinazione - Incostituzionalità - Rideterminazione. <i>Trib. Ragusa, Sez. spec. agr. 8 ottobre 2003</i> , con nota di A. CORSARO .....	254
CACCIA E PESCA		Contratti agrari - Affitto - Canone - Misura - Determinazione ex officio. <i>Trib. Ragusa, Sez. spec. agr. 8 ottobre 2003</i> , con nota di A. CORSARO .....	254
Caccia e pesca - Caccia - Azienda faunistica - Modifica del territorio - Competenza - Giunta provinciale - Esclusione. <i>T.A.R. Lazio, Sez. II 2 febbraio 2004, n. 944 (M)</i> .....	262	GIURISDIZIONE CIVILE	
COMUNITÀ EUROPEA		Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Impiego pubblico - Consorzi di bonifica - Legge della Regione Puglia n. 15 del 1994 - Gestione e manutenzione degli impianti irrigui - Previsione di utilizzazione del personale con contratto di natura privatistica - Qualificazione come privato del rapporto - Configurabilità - Conseguenze - Devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie - Fattispecie anteriore al 30 giugno 1998. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 29 luglio 2003, 11630 (M)</i> .....	260
Comunità europea - Diritto comunitario - Violazione del diritto comunitario imputabile ad un ente di diritto pubblico di uno Stato membro - Presupposti della responsabilità dello Stato e dell'ente di diritto pubblico di questo Stato - Requisiti linguistici e compatibilità con la libertà di stabilimento. <i>Corte di giustizia</i>		IMPOSTE E TASSE	
		Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Base imponibile - Determinazione dei redditi e delle perdite - Oneri deducibili - Interessi relativi a mutui agrari - Deducibilità ex art. 10, primo comma, lett. c) del d.p.r. n. 917 del 1986, nel testo originario - Applicabilità al mutuo peschereccio - Esclusione. <i>Cass. Sez. V Civ. 9 maggio 2003, n. 7091</i> , con nota redazionale .....	237
		IMPRESA E IMPRENDITORE	
		Impresa e imprenditore - Imprenditore agricolo a titolo principale - Qualifica - Riconoscimento - Condizioni	

	pag.		pag.
- Concetto di prevalenza - Accertamento - Competenza dell'a.g.o. <i>T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma 17 dicembre 2003, n. 792</i> , con nota di S. CONVENTI .....	258	Sanità pubblica - Rifiuto - Nozione - Nuove disposizioni di cui alla legge n. 178 del 2002 - Contrasto con le direttive europee - Potere del giudice di adire la Corte di giustizia - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 29 gennaio 2003, n. 4052</i> , con osservazioni di F. CAROLEO GRIMALDI e A. MAIO .....	248
<b>PRELAZIONE E RISCATTO</b>		Sanità pubblica - Acquisto e accantonamento in attesa di autorizzazione per la vendita di presidi sanitari per l'agricoltura - Reato di cui all'art. 6, l. 30 aprile 1962, n. 283 - Sussistenza - Fattispecie: presidi sanitari per l'agricoltura. <i>Cass. Sez. I Pen. 2 ottobre 2001, n. 35622</i> , con nota di P. MAZZA .....	253
Prelazione e riscatto - Requisiti soggettivi - Iscrizione al registro delle imprese - Non necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 febbraio 2002, n. 2505</i> , con nota di L. TORTOLINI .....	244	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Provenienza da attività di demolizione e costruzione - Natura di rifiuto speciale - Entrata in vigore della legge n. 443 del 2001 - Persistenza - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 novembre 2003, n. 42376 (M)</i> .....	261
Prelazione e riscatto - Prova dei requisiti soggettivi - Consulenza tecnica - Insufficienza - Prova dei requisiti nel biennio anteriore alla vendita - Necessità. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 febbraio 2002, n. 2505</i> , con nota di L. TORTOLINI .....	244	Sanità pubblica - Trasporto liquami - Autorizzazione di cui all'art. 51 d.lgs. 22 del 1997 - Natura personale - Fattispecie. <i>Cass. Sez. III Pen. 15 gennaio 2003, n. 1562 (M)</i> .....	261
Prelazione e riscatto - Riscatto - Condizioni di legge - Requisito negativo della mancata vendita, nel biennio precedente, di altri fondi rustici - Onere della prova - A carico del riscattante. <i>Cass. Sez. III Civ. 25 luglio 2003, n. 11564 (M)</i> .....	260	<b>SANZIONI AMMINISTRATIVE</b>	
<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>		Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Procedimento - Impugnazione - Sanzioni amministrative in materia di repressione delle frodi agroalimentari - Opposizione - Accoglimento - Ricorso per cassazione - Legittimazione attiva del Ministero delle politiche agricole e forestali - Sussistenza. <i>Cass. Sez. I Civ. 1° agosto 2003, n. 11717 (M)</i> .....	260
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Agricoltura - Occasione di lavoro - Individuazione - Criteri - Fattispecie relativa ad infortunio occorso al lavoratore intento in attività aventi finalità esclusivamente domestiche. <i>Cass. Sez. Lav. 29 aprile 2003, n. 6675</i> , con nota di A. FONTANA .....	241	<b>USI CIVICI</b>	
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Sentenze del Commissario per la liquidazione degli usi civici in materia di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico o di rivendicazione delle terre - Mezzi di impugnazione - Ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. - Ammissibilità - Esclusione - Reclamo alla sezione speciale della Corte d'appello di Roma - Esperibilità in via esclusiva - Ambito. <i>Cass. Sez. Un. Civ. 11 settembre 2003, n. 13352</i> , con nota di A. R. STOLFI .....	235
Produzione, commercio e consumo - Vendita di prodotti alimentari senza indicazione del termine minimo di conservazione - Violazione amministrativa ex art. 3, d.lgs. n. 109 del 1992 - <i>Ratio</i> della disciplina - Richiamo a Corte cost. n. 401 del 1992 - Conseguenze - Ordinanza-ingiunzione - Opposizione - Competenza - Giudice di pace - Spettanza. <i>Cass. Sez. I Civ. 12 settembre 2003, n. 13465 (M)</i> .....	260	<b>MASSIMARIO</b>	
Produzione, commercio e consumo - Detenzione di animali pericolosi per la salute e l'incolumità pubblica - Cinghiali - Sussistenza - Autorizzazione all'allevamento per scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 9 aprile 2003, n. 16674 (M)</i> .....	261	- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	260
<b>REATI CONTRO LA P.A.</b>		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	261
Reati contro la P.A. - Delitti - Dei pubblici ufficiali - Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a pignoramento o a sequestro - Sequestro di azienda - Sottrazione di sottoprodotti - Configurabilità del reato. <i>Cass. Sez. VI Pen. 8 gennaio 2002, n. 228</i> , con nota di L. MAZZA .....	252	- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	262
<b>SANITÀ PUBBLICA</b>		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
Sanità pubblica - Rifiuto - Nozione - Dipendenza dalla possibilità di riutilizzo economica - Esclusione - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 17 gennaio 2003, n. 2125</i> , con osservazioni di F. CAROLEO GRIMALDI e A. MAIO .....	248	<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	263
		- <i>nazionale</i> .....	263
		- <i>regionale</i> .....	263
		<b>LIBRI</b>	
		M.R. D'ADDEZIO: La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari (A. Saccardo) .....	264

# Indice cronologico delle decisioni

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>2000</b>			<i>LUGLIO</i>		
	<i>LUGLIO</i>		1	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 5762 (M) .....	262
4	Corte di giustizia C.E. in causa C-424/97 .....	226	25	Cass. Sez. III Civ. n. 11564 (M) .....	260
<b>2001</b>			29	Cass. Sez. Un. Civ. n. 11630 (M) .....	260
	<i>OTTOBRE</i>		<i>AGOSTO</i>		
2	Cass. Sez. I Pen. n. 35622 .....	253	1	Cass. Sez. I Civ. n. 11717 (M) .....	260
<b>2002</b>			20	Cass. Sez. III Civ. n. 12283 (ord.) .....	236
	<i>GENNAIO</i>		<i>SETTEMBRE</i>		
8	Cass. Sez. V Pen. n. 228 .....	252	11	Cass. Sez. Un. Civ. n. 13352 .....	235
	<i>FEBBRAIO</i>		12	Cass. Sez. I Civ. n. 13465 (M) .....	260
21	Cass. Sez. III Civ. n. 2505 .....	244	22	T.A.R. Lazio, Sez. II <i>ter</i> n. 7698 (M) .....	262
<b>2003</b>			<i>OTTOBRE</i>		
	<i>GENNAIO</i>		8	Trib. Ragusa, Sez. spec. agr. ....	254
15	Cass. Sez. III Pen. n. 1562 (M) .....	261	<i>NOVEMBRE</i>		
17	Cass. Sez. III Pen. n. 2125 .....	248	6	Cass. Sez. III Pen. n. 42376 (M) .....	261
29	Cass. Sez. III Pen. n. 4052 .....	248	<i>DICEMBRE</i>		
	<i>MARZO</i>		17	T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma n. 792 .....	258
14	Cass. Sez. III Pen. n. 12005 (M) .....	261	<b>2004</b>		
17	Cass. Sez. III Pen. n. 12361 (M) .....	261		<i>GENNAIO</i>	
	<i>APRILE</i>		13	Corte costituzionale n. 12 .....	221
9	Cass. Sez. III Pen. n. 16674 (M) .....	261	19	Cons. Stato, Sez. IV n. 136 (M) .....	262
29	Cass. Sez. Lav. n. 6675 .....	241	<i>FEBBRAIO</i>		
	<i>MAGGIO</i>		2	T.A.R. Lazio, Sez. II n. 944 (M) .....	262
8	Cass. Sez. I Civ. n. 6958 .....	238	11	Cass. Sez. V Civ. n. 2611 (M) .....	260
9	Cass. Sez. V Civ. n. 7091 .....	237			

\* \* \*

*Il giorno 21 aprile ci ha lasciati Emilio Romagnoli, Professore Emerito dell'Università di Roma, il più autorevole collaboratore e componente della Direzione scientifica di questa Rivista e di quella di Giurisprudenza agraria italiana che l'ha storicamente preceduta.*

*E' con profondo dolore degli amici e dei colleghi Avvocati che annunciamo la scomparsa di Colui che è stato, con i suoi scritti, uno dei massimi rappresentanti della cultura gius-agraristica della seconda metà del secolo appena trascorso ed, in modo particolare, un Maestro alla cui scuola si sono formati gli allievi che lo hanno pianto assieme ai familiari durante le esequie celebratesi in Roma il 23 aprile.*

*Sul piano scientifico Emilio Romagnoli sarà ricordato come Colui che ha raccolto il diritto agrario dai suoi maestri civilisti della prima metà del novecento, quali Fulvio Maroi ed Emilio Betti, per consegnarlo alle nuove generazioni di docenti, offrendo un contributo decisivo, come Studioso e come Avvocato, per l'interpretazione e l'evoluzione del diritto e della giurisprudenza agraria, specie negli istituti dell'impresa agricola, della riforma agraria e dei contratti agrari. Ed inoltre, come Presidente per oltre venti anni dell'IDAIC, Romagnoli ha aperto la strada agli studi di diritto agrario comparato, del diritto agrario comunitario e, fuori dai tradizionali confini agraristici, della disciplina dell'ambiente e dell'agroalimentare.*

## PARTE I - DOTTRINA

# Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza (\*)

di FERDINANDO ALBISINNI

**1. Un anniversario significativo: dieci anni dall'adozione del metodo HACCP. - 2. Le plurime finalità della legislazione alimentare degli anni '90. - 3. Le posizioni della Commissione europea. - 4. L'emergere di regole di identità. - 5. Il regolamento n. 820/97 sull'etichettatura di area vasta della carne bovina: verso un diritto del sistema agroalimentare. - 6. La Corte di giustizia e la tutela della specificità e del radicamento territoriale. - 7. Il regolamento n. 178/2002 ed il sistema europeo di sicurezza alimentare. - 8. La più recente giurisprudenza comunitaria e nazionale. - 9. La sussidiarietà come canone fondante di un sistema di regolazione policentrico.**

1. - Discorrere di diritto alimentare nell'oggi, assegnando a questa espressione un significato diverso da quello tradizionalmente riservato alla «legislazione alimentare», importa anzitutto prendere atto della ricorrenza di un non insignificante anniversario: dieci anni fa, nel 1993, veniva approvata la direttiva europea sull'igiene dei prodotti alimentari (1), che ha introdotto il metodo HACCP (2) nello strumentario giuridico che regola la produzione ed il commercio di alimenti, disegnando decisive novità nell'intero quadro disciplinare.

Al suo apparire, questa direttiva fu accolta con dichiarato timore dai piccoli produttori agroalimentari italiani (3), e fu presentata da alcuni commentatori come responsabile di un'ineluttabile banalizzazione della ricchezza dei giacimenti gastronomici italiani, costretti ad applicare regole misurate soltanto sulla grande industria e da questa ispirate.

In realtà proprio questa nuova disciplina ha aperto una stagione di profonde modifiche, con esiti originali ed assai più articolati rispetto a quelli allora prospettati (4).

Va detto che la direttiva n. 93/43 segue di pochi mesi l'instaurazione del Mercato Unico, fissata – come è noto – per il 1° gennaio 1993, e siccome esplicitamente intesa ad assicurare «il completamento del mercato interno» (5), si colloca sistematicamente, oltre che temporalmente, nel novero delle riforme intese a dare piena applicazione al Trattato di Maastricht. Sicché il provvedimento – secondo quanto si afferma nei considerando – è finalizzato anzitutto a garantire la libera circolazione dei prodotti, abolendo le barriere non tariffarie, che derivano, fra l'altro, dall'esistenza di normative igienico-sanitarie degli alimenti, non uniformi nei diversi paesi europei.

In coerenza con questa prospettiva, la direttiva indica quale propria base giuridica l'art. 100A del Trattato istitutivo della Comunità Europea (oggi art. 95), vale a dire la norma, introdotta dall'Atto Unico Europeo e modificata dal Trattato di Maastricht, che assegna al Consiglio il compito di procedere, su proposta della Commissione, all'adozione delle «misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legisla-

(\*) È il testo, integrato, della relazione al Convegno AICDA su «Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario (Produzione agroalimentare e territorio: profili giuridici ed economici)», organizzato dall'Università degli Studi di Salerno, a Paestum il 30-31 maggio 2003.

(1) Direttiva n. 93/43/CE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull'igiene dei prodotti alimentari, attuata in Italia con il d.l. 26 maggio 1997, n. 155.

(2) Ai sensi dell'art. 3 della direttiva n. 93/43, comma 2: «Le imprese del settore alimentare devono individuare nelle loro attività ogni fase che potrebbe rivelarsi critica per la sicurezza degli alimenti e garantire che siano individuate, applicate, mantenute e aggiornate le opportune procedure di sicurezza avvalendosi dei seguenti principi su cui è basato il sistema HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points* – Analisi di rischio e punti critici di controllo): - analisi dei potenziali rischi alimentari nelle attività di un'impresa alimentare; - individuazione, durante tali attività, dei punti in cui possono verificarsi rischi alimentari; - decisioni da adottare riguardo ai punti individuati che possono nuocere alla sicurezza degli alimenti: «punti critici»; - individuazione ed applicazione di procedure di controllo e di sorveglianza su tali punti critici; - riesame periodico, e qualora cambino le attività delle imprese alimentari, delle analisi dei rischi

alimentari, dei punti critici e delle procedure in materia di controllo e di sorveglianza». Sul sistema HACCP, con specifica attenzione agli esiti per il settore primario, v. G. MACCIONI, *Le norme igienico-sanitarie in materia di produzione e commercio dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 648, ed E. SIRSI, *L'HACCP nel settore agricolo*, ivi, 677.

(3) Cfr. le posizioni espresse nell'incontro italo-francese organizzato a Firenze il 7 novembre 1995 dall'Agiturist e dal TER, i cui atti sono pubblicati in *Ragioni della memoria, Ragioni della salute*, Roma, 1996.

(4) In argomento sia consentito rinviare al mio *Ragioni della memoria, ragioni della salute: ruralità, prodotti alimentari e regime igienico sanitario verso modelli normativi differenziati*, in *Il diritto dell'agric.*, 1997, 1.

(5) Il primo considerando della direttiva recita: «considerando che la libera circolazione dei prodotti alimentari è essenziale per il completamento del mercato interno; che questo principio presuppone la fiducia nel livello di sicurezza dei prodotti alimentari destinati al consumo umano messi in libera circolazione, particolarmente sotto il profilo igienico, in tutte le fasi di preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura al consumatore».

tive, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato comune», anche «in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori».

Da qui le diffuse preoccupazioni nel mondo delle organizzazioni professionali dell'agricoltura e dell'artigianato alimentare, che guardavano alla nuova legislazione comunitaria in materia come una sorta di livella, secondo la felice immagine contenuta nell'omonima poesia di Totò, che assicura l'eguaglianza solo a prezzo della morte, pone sullo stesso piano lo scopino ed il nobile, così come le produzioni di zone lontanissime, ma a condizione di sopprimere le differenze, e quindi – in questo caso – a condizione di sopprimere le peculiarità delle produzioni, e con ciò la loro stessa ragion d'essere.

In realtà la «livella», l'esito raggelante di mortificante uniformazione della diversità, in qualche misura riscontrabile in talune misure applicative (6), ad una visione più complessiva sembra riferibile al modo in cui la nuova disciplina è stata intesa ed interpretata, piuttosto che al contenuto per sé considerato.

L'impianto normativo introdotto dal legislatore comunitario innova profondamente rispetto alle preesistenti regole di diritto interno, e tuttavia non necessariamente costituisce un insormontabile ostacolo per le produzioni tradizionali.

L'adozione di sistemi di analisi del rischio articolati nel controllo dei punti critici, la privilegiata attenzione all'autocontrollo, alla responsabilità ed all'autocertificazione del produttore, si traducono in modelli dinamici di organizzazione e di tutela, ben più flessibili di quelli statici tipici della disciplina nazionale (anche italiana), che in larga misura si risolvevano in prescrizioni rigide ed astratte sulle attrezzature e sui locali, ed in controlli *ex post* sui prodotti, ma trascuravano le specificità dei processi produttivi.

La previsione di linee guida e di manuali volontari di corretta prassi igienica (7) consente di valorizzare la diversità delle tecniche produttive e dei prodotti, e privilegia la responsabilità del singolo, facendo perno sui comportamenti e sulla cultura del rispetto della salute, come componente intrinseca della genuinità, piuttosto che come prescrizione esterna.

Si tratta di una sollecitazione innovativa rispetto al risalente modello di diritto interno, quale espresso dalla legge quadro del 1962, n. 263 (8), che si articolava attraverso fasi di autorizzazione preventiva e normalizzatrice dei locali e di controllo successivo sul prodotto, che mortificava la diversità e neppure garantiva appieno l'igienicità.

Sino al 1993, alla luce della disciplina igienico-sanitaria nazionale, indifferente alle peculiarità, le posizioni di coloro i quali auspicavano la difesa dei prodotti tradizionali come elemento di ricchezza culturale oltre che economica, si traducevano in mozioni di portata politica ed ideale certamente significative, ma che stentavano a trovare una propria immediata precettività giuridica: prodotto tradizionale e piccole produzioni erano un non-valore, nel senso che ad essi non si attribuiva alcuna rilevanza sul piano del diritto.

Al contrario, proprio le norme di fonte europea, introdotte nel corso degli anni '90, pur ispirate anzitutto da esigenze di apertura dei mercati, prevedono possibili meccanismi di differenziazione, da concordare fra autorità nazionali ed europee, sui quali può innestarsi un'ampia gamma di opzioni di momento singolo.

Le indicazioni in tal senso della direttiva n. 93/43 trovano significativa conferma anche in altri provvedimenti europei dei medesimi anni. Così, per i prodotti a base di latte una direttiva del 1992 (9), nelle premesse «ravvisa necessario escludere dal campo di applicazione della presente direttiva taluni prodotti venduti direttamente dal produttore al consumatore» (10), riconosce «che, pur rispettando le norme igieniche previste dalla presente direttiva, gli stabilimenti di struttura limitata devono essere riconosciuti in base a criteri semplificati in materia di struttura e sovrastruttura» (11), e nel testo dispone che «gli Stati membri possono concedere, per la fabbricazione di formaggi che richiedono un periodo di maturazione di almeno 60 giorni, deroghe individuali o generalizzate» (12), ed ancora che «gli Stati membri, ai fini del riconoscimento, possono permettere agli stabilimenti che fabbricano prodotti a base di latte la cui produzione è limitata, di derogare alle disposizioni (...)» (13).

Ne risultano previsioni regolatrici, che sottolineano l'esigenza di discipline differenziate, individuandone i presupposti in fattori quali il carattere tradizionale della produzione o della stagionatura, la quantità limitata della produzione, la vendita diretta dal produttore, sino ad allora largamente trascurati dalla legislazione nazionale.

Se ne può concludere che la direttiva del 1993 sul metodo HACCP, e più in generale il complesso di provvedimenti comunitari in materia di igiene dei prodotti dei primi anni '90 del secolo passato, segnano una tappa rilevante nell'emergere di un quadro sistematico, nella misura in cui introducono alcuni principi suscettibili di ordinare l'intera legislazione alimentare, non limitati a specifiche categorie di prodotti od esclusivamente riferiti alla fase dei controlli *ex post*, ma estesi a comprendere l'intera filiera produttiva e connotati dall'attenzione alle peculiarità e responsabilità delle singole fasi investite.

**2.** - Un ulteriore elemento va sottolineato, quanto alle scelte che caratterizzano la direttiva n. 93/43, ed è la pluralità di fini contestualmente perseguiti: si mira a realizzare il completamento del mercato unico attraverso la «fiducia nel livello di sicurezza dei prodotti alimentari» (14), ed insieme si riconosce come «preoccupazione fondamentale» «la tutela della salute umana» (15).

L'attribuzione di plurimi fini alla legislazione alimentare, presente nella direttiva del 1993, trova un importante precedente in un atto ancora anteriore del Consiglio europeo: la direttiva del 1989 sul controllo ufficiale dei prodotti alimentari (16).

Anche questa direttiva è stata approvata sulla base dell'art. 100A (ora 95), dunque nell'ambito delle misure intese al ravvicinamento delle normative degli Stati membri in funzione del mercato comune, e muove dalla considerazione che «gli scambi di prodotti alimentari occupano una

(6) Ben noto, ad esempio, tra gli altri, il problema insorto con riferimento alla qualità delle acque utilizzabili per la lavorazione dei formaggi nelle malghe isolate di montagna, non collegate ad acquedotti, od il problema delle piccole produzioni locali, su cui v. I. CANFORA, *Le norme igienico-sanitarie per il settore lattiero caseario e la tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 410.

(7) V. l'art. 5 della direttiva n. 93/43.

(8) L. 30 aprile 1962, n. 283 «Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande»; per un'analisi comparativa della disciplina comunitaria ed italiana v. R. VILOLO, *Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario*, Napoli, 2003.

(9) Direttiva n. 92/46/CEE del Consiglio del 16 giugno 1992, «che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente e di prodotti a base di latte».

(10) 6° considerando della direttiva 92/46.

(11) 11° considerando della direttiva 92/46.

(12) Art. 8, n. 1 della direttiva 92/46.

(13) Art. 11, n. 1 della direttiva 92/46.

(14) 1° considerando della direttiva 93/43.

(15) 2° considerando della direttiva 93/43.

(16) Direttiva n. 89/397/CEE del Consiglio del 14 giugno 1989, «relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

posizione di grande rilievo sul mercato comune» (17). In questa prospettiva, i considerando della direttiva del 1989 affermano il principio che la «legislazione alimentare (...) comprende le disposizioni relative alla protezione della salute, le norme di composizione e quelle relative alla qualità miranti a garantire la protezione degli interessi economici dei consumatori, nonché le disposizioni relative alla loro informazione ed alla lealtà delle transazioni commerciali» (18).

Le plurime finalità perseguite da una legislazione alimentare così disegnata sono con evidenza ben più complesse rispetto a quelle tradizionalmente assegnate ai precetti nazionali sui prodotti alimentari, ed investono ambiti di regolazione ben più ampi di quelli propri delle risalenti normative di impianto penalistico sulla composizione e sulla qualità oggettiva degli alimenti sotto il profilo igienico-sanitario (19).

Vengono in evidenza, in questa legislazione europea, accanto ai temi tipici della legislazione igienico-sanitaria, gli interessi economici dei consumatori, e non solo questi, perché ad essi si accompagnano situazioni soggettive non suscettibili di immediata quantificazione economica e riferibili a momenti collettivi di tutela anche preventiva, quali il diritto ad un'informazione compiuta e l'obbligo di lealtà nelle transazioni commerciali.

Questo approccio complessivo e plurifunzionale è ripreso, anche in Italia, con il decreto legislativo (20) con cui nel 1993 (dunque sempre in quel non insignificante anniversario del decennio da oggi di cui si è detto) viene data attuazione alla direttiva del 1989.

Si legge in questo decreto legislativo: il «controllo ufficiale dei prodotti alimentari (...) ha la finalità di assicurare la conformità dei prodotti (...) alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle informazioni commerciali» (21).

La generalizzata adozione del metodo HACCP si colloca insomma lungo una linea, che dalla legislazione di fonte europea trascorre nella normativa nazionale, coniugando fiducia del consumatore, tutela della salute, e libera circolazione dei prodotti alimentari, puntando su di un sistema di autocontrollo dinamico, piuttosto che su sistemi di controllo pubblico statico.

La novità rispetto ai precedenti modelli è evidente, ove si consideri che in Italia la legge del 1962 (22) ed il regolamento di attuazione del 1980 (23) perseguivano un fine di tutela della salute astrattamente considerato, isolato dal contesto economico delle scelte e dal riconoscimento al consumatore del diritto di esercitare scelte consapevoli ed informate quale privilegiato strumento di garanzia.

Parimenti significativa è l'ampiezza dell'area disciplinare investita: per raggiungere i propri fini, la direttiva del 1993, come già quella del 1989, assume quale oggetto di regolazione «tutte le fasi» della produzione (24), segnando una tappa importante nel passaggio da una legislazione alimentare ad un diritto alimentare.

Così la nuova disciplina:

– precisa che «Le misure comprendono tutte le fasi successive alla produzione primaria (quest'ultima include tra l'altro la raccolta, la macellazione e la mungitura), vale a dire: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore» (25);

– introduce la definizione di «industria alimentare» a comprendere «ogni impresa, pubblica o privata che, a scopo di lucro oppure no, esercita una qualsiasi o tutte le seguenti attività: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura di prodotti alimentari» (26);

– dispone che «Le imprese del settore alimentare devono individuare nella loro attività ogni fase che potrebbe rivelarsi critica per la sicurezza degli alimenti e garantire che siano individuate, applicate, mantenute e aggiornate le opportune procedure di sicurezza» (27).

La produzione primaria viene in espressa considerazione, pur se ad essa non vengono estesi i nuovi principi: il momento della separazione dei frutti (si tratti di raccolta nel caso dei vegetali, o di macellazione o mungitura nel caso degli animali) (28) segna il crinale fra attività primaria ed ambito di applicazione della legislazione alimentare come all'epoca costruita.

Anche con questa limitazione (che verrà meno nel 2002, con il reg. n. 178/2002, e prima ancora, con riferimento alla sola carne bovina, nel 1997 con il reg. n. 820/97), la chiave che caratterizza la disciplina europea all'inizio degli anni '90 è una chiave sistemica, di relazioni complessive, nella quale gli attori (le imprese nel senso ampio del diritto europeo, ben più ampio di quello indicato dal nostro art. 2082 c.c., come è noto) (29) sono unitariamente considerati, e ciascuno di essi deve svolgere un'analisi ed un autocontrollo delle proprie fasi.

**3.** - È dunque possibile collocare fra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 l'avvio verso un sistema di diritto alimentare europeo, che comincia a dotarsi di principi di generale applicazione, oltre che di regole di specifica disciplina (30).

Le norme che vanno componendo il diritto alimentare ci sono. Ma dove sono «i luoghi»? Dove è, e dove va, «il ter-

(17) 1° considerando della direttiva 89/397.

(18) 6° considerando della direttiva 89/397.

(19) Per un'aggiornata disamina della disciplina nazionale sotto il profilo penale ed amministrativo v. V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003.

(20) D.lgs. 3 marzo 1993, n. 123 «Attuazione della direttiva n. 89/397/CE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari».

(21) Art. 1, comma 1 e 2, del decreto legislativo ult. cit.

(22) V. *supra* nota 8.

(23) D.p.r. 26 marzo 1980, n. 327 «Regolamento di esecuzione della l. 30 aprile 1962, n. 283 e modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande».

(24) V. art. 4, punto 3, della direttiva n. 89/397 ed art. 2 della direttiva n. 93/43.

(25) Art. 2, primo alinea, della direttiva n. 93/43.

(26) Art. 2, secondo alinea, della direttiva n. 43/93.

(27) Art. 3, secondo alinea, della direttiva n. 43/93.

(28) Cfr. E. CASADEI, *La nozione di frutto nell'impresa agricola*, in questa Riv., 2003, 133.

(29) Sul tema v. già le ricerche, secondo differenziate prospettive ed oggetti, in P. VERRUCOLI (a cura di), *La nozione di impresa nell'ordinamento comunitario*, Milano, 1977; per un'indagine che tiene conto delle più recenti novità introdotte dal diritto comunitario, v. L. DI VIA, *L'impresa*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova, 1997, I, 252; per un'analisi originale, che colloca la disciplina europea dell'attività di impresa all'interno di nuovi modelli europei di regolazione dei contratti e dei tipi contrattuali, che muovono dalla ricognizione delle asimmetrie informative, v. A. JANNARELLI, *La disciplina generale dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *op. ult. cit.*, II, 489.

(30) V. con differenziate posizioni sulla possibilità di individuare o meno principi propri nell'ambito della più recente legislazione agroalimentare, europea e nazionale, A. GERMANO - E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 3*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento al reg. n. 178/2002)* a cura dell'IDAI, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 159; L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2002; ID., *Principi del diritto alimentare*, in questa Riv., 2002, 348; A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003; R. VITOLO, *Il diritto alimentare*, cit.; S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001.



ritorio» in questo quadro progressivamente sistematico di regole?

Quegli stessi anni '90 del secolo appena concluso, che segnano l'emergere di un approccio sistemico ai temi della sicurezza alimentare e vedono una crescente attenzione alla filiera agroalimentare come destinatario unitario ed integrato della disciplina, assistono ad una singolare negazione della relazione fra prodotto alimentare e territorio, ridotta in molti documenti ufficiali europei ad una sorta di regola di eccezione.

L'introduzione del reg. n. 2081/92 (31), con le figure di DOP e IGP quale meccanismo di tutela e di valorizzazione dei prodotti dotati di peculiari qualità, sembra paradossalmente giocare per alcuni anni un ruolo negativo, non come manifestazione di un generale legame tra prodotto e territorio, ma piuttosto come conferma di una lettura riduttiva, che solo in via d'eccezione consentirebbe di esplicitare tale legame.

La giurisprudenza della Corte di giustizia sul mutuo riconoscimento (32) procede decisamente all'abbattimento delle numerose barriere non tariffarie, che anche sotto il profilo delle denominazioni, oltre che sotto quello delle regole di produzione e di commercializzazione, in vario modo seguitavano ad isolare i mercati nazionali; ma con ciò stesso rischia di innescare (specialmente in alcune sommarie letture dei giudici nazionali) un processo di banalizzazione (33) e di negazione delle specificità locali.

È il periodo in cui prevale in molti documenti europei la logica della c.d. «qualità obiettiva, materiale»: la qualità dell'alimento viene identificata esclusivamente in una serie di elementi misurabili e quantificabili attraverso l'analisi chimico-fisica; si negano valore e rilevanza agli elementi evocativi ed immateriali, spesso addirittura svalutati come una sorta di specchietto per le allodole, inteso a spacciare ai consumatori come «speciali» prodotti niente affatto diversi dalla media.

La Commissione ribadisce più volte che «*A quality description or quality label should not be reserved for products from a particular geographical entity but should be based exclusively on the intrinsic characteristics of the products. That being the case, any national quality label or description should, pursuant to articles 12 and 34 of the EC Treaty, as of right be accessible to any potential Community producer or user whose products meet the objective and verifiable criteria mentioned*» (34), ed autorevoli responsabili degli uffici della Commissione sostengono in quegli stessi anni: «(...) fatte ancora salve le regole relative alle DOP o IGP e alle indicazioni di provenienza, in materia

di denominazioni nazionali di qualità le sole menzioni che possono evocare l'origine o la provenienza geografica sono quelle aventi come scopo esclusivo l'identificazione dell'organismo incaricato della certificazione o del controllo del prodotto; infatti, una volta ammesso che l'accesso alle denominazioni predette deve essere possibile per qualsiasi produttore stabilito nella Comunità, indipendentemente dall'origine dei prodotti, un'evocazione, anche indiretta, dell'origine del prodotto o della nazionalità del produttore rischia d'indurre in errore il consumatore (...). Viceversa, l'amalgama creato, apertamente o surrettiziamente, tra la qualità di un prodotto e la sua origine nazionale, regionale o locale, è in linea di principio contrario al diritto comunitario» (35).

Al «territorio», con quanto di individuale ed irripetibile esso presenta, si sostituisce lo «spazio», ovvero, come è stato efficacemente osservato, «uno "spazio senza frontiere interne"; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale "spazio" della produzione e degli scambi» (36).

La disciplina europea dei prodotti alimentari sembra con ciò costituire esperienza addirittura emblematica dell'affermarsi di una globalizzazione omogeneizzante, per la quale «Nella teoria e nella pratica dell'economia moderna, il territorio, inteso come sintesi complessa della vita stratificata in un luogo, è di fatto scomparso; al suo posto la modernità ha proposto uno "spazio artificiale", privo di complessità, (...) un luogo "privo di qualità"» (37).

4. - Eppure proprio a partire da quegli anni '90, che sembravano destinati a segnare la definitiva vittoria dello spazio sul territorio, dell'uniformità globale sulla peculiarità locale, si va affermando con crescente evidenza nell'orizzonte europeo un processo di segno inverso, che fa dell'appartenenza, e della dichiarata comunicazione nel mercato dell'origine del prodotto alimentare, strumento di concorrenza e insieme di sicurezza alimentare.

Il percorso si svolge lungo un duplice itinerario: giudiziario e legislativo, entrambi connotati da elementi di segno non sempre uniforme, che tuttavia consentono di individuare l'emergere ed il radicarsi di regole di identità territoriale, aventi ambiti applicativi ben più ampi e diffusi di quelli di eccezione basati esclusivamente su «caratteristiche intrinseche del prodotto», cui ancora nel 2002 un documento della Commissione (38) vorrebbe limitare l'evocazione dell'origine del prodotto.

(31) È il notissimo regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, «relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari».

(32) Una raccolta di alcune significative decisioni della Corte di giustizia pronunciate in argomento sino alla metà degli anni '90 è in *I messaggi nel mercato dei prodotti agroalimentari*, Atti del Convegno di Sassari del 13-14 ottobre 1995, a cura di F. SALARIS, Torino, 1997, ove v. anche contributi e riflessioni secondo differenziate prospettive; per una successiva sintesi della giurisprudenza comunitaria in materia agricola e agro-alimentare v. F. GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, Padova, 2000; per un'ampia analisi critica v. L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit.; Id., *Per un diritto alimentare*, in questa Riv., 2003, 333.

(33) Sulle «discriminazioni a rovescio» e sulle inadeguate applicazioni in sede nazionale della giurisprudenza della Corte di giustizia v. i rilievi critici di L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit., e di A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2003.

(34) Così si esprime il XVII *Annual Report on monitoring the application of Community law*, Bruxelles, COM (1999) 301 final, al punto 2.13, *Agricoltura*, 2.13.1, *Free movement of agricultural products*, ed analogamente si pronunciano sia i rapporti precedenti sia quelli successivi, XVIII, XIX, ed anche il XX Rapporto annuale, pubblicato il 28 giugno 2002, che insiste sul riconoscimento esclusivamente della c.d. «qualità intrinseca» dei prodotti agricoli ed alimentari, con conseguente valutazione di illegittimità dei segni distintivi che si limitano a segnalare al consumatore un legame con il territorio di origine.

(35) S. VENTURA, *I limiti giuridici delle denominazioni nazionali di qualità*, intervento al Convegno su «I prodotti tipici», Bologna, 10 settembre 1999.

(36) Così, in riferimento all'irrompere del diritto comunitario, N. IRTI, *Sul problema delle fonti in diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 697, 700, che sottolinea: «D'altronde, per poco che si rifletta, il carattere frammentario di regolamenti e direttive europei rispecchia la natura stessa della tecno-economia, la quale si risolve in un insieme cumulativo di atti (...), ma non istituisce un'unità provvista di senso universale (...) Il diritto europeo, (...) che si rivolge agli *homines oeconomici*, e regola gli scambi nella spazialità senza frontiere»; dello stesso A., v. anche le posizioni più ampiamente esposte in *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari-Roma, 2001; ma v. anche l'appassionata replica di L. MENGONI, nella *Lettera* pubblicata in N. IRTI, *Una lettera di Luigi Mengoni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, 1155.

(37) Così, nella prospettiva degli studi di economia E. RULLANI, *Il distretto industriale come sistema adattativo complesso, in Complessità e distretti industriali*, a cura di A. QUADRO CURZIO e M. FORTIS, Bologna, 2002, 65, 70, il quale però sottolinea come nell'oggi, proprio nella più recente esperienza italiana, complessità, valori condivisi, saper fare, stiano dando vita a nuove e diverse forme di organizzazione della produzione, quali i distretti, che nel territorio rinvergono l'elemento fondante, siccome strumento di «condizione del contesto di esperienze».

(38) V. il XX Rapporto annuale sull'applicazione del diritto comunitario, cit. *supra* a nota 33.

Sul piano giudiziale una decisiva sollecitazione verso il mercato unico, con la posizione degli istituti giuridici che lo hanno caratterizzato (ed anzitutto con l'affermazione del principio del mutuo riconoscimento) è certamente venuta dalla Corte di giustizia – come si è già ricordato. Ma questa giurisprudenza, articolata lungo linee dinamicamente collegate, è suscettibile di plurime letture e di differenziati esiti evolutivi (39), non riducibili in una logica di omologazione banalizzante, quale prospettata da alcune letture solo parziali nell'oggetto e talvolta nelle stesse ispirazioni, siccome espressione di prospettive unilateralmente intese ad assolutezzare a rango di principi (40) ciò che nelle pronunce della Corte era piuttosto soluzione flessibile ed articolata (41). Sicché le decisioni nel loro insieme costituiscono un «testo», che necessariamente richiede una lettura nel «contesto» in cui la Corte ha consapevolmente operato (42). «Contesto» al cui interno ha assunto un ruolo centrale il bilanciamento di interessi, fra regole del mercato unico e tutelabilità anche giudiziale del radicamento territoriale della produzione alimentare.

È sufficiente in proposito ricordare il noto caso del Torrone di Alicante, apprezzato dolcime, prodotto – all'epoca della decisione – con la medesima denominazione sia da una società spagnola, avente sede in Spagna (ad Alicante, appunto), sia da due società francesi aventi sede a Perpignan. Una convenzione franco-spagnola sulla tutela delle denominazioni d'origine, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni di taluni prodotti, sottoscritta a Madrid il 27 giugno 1973, aveva riservato la denominazione «Torrone di Alicante» ai soli prodotti spagnoli. Invocando tale convenzione il produttore spagnolo aveva chiesto al Tribunale di commercio di Perpignan di vietare ai fabbricanti francesi l'uso della richiamata denominazione, ma la domanda era stata respinta.

Il giudice di appello, incerto sulla legittimità della convenzione del 1973 alla luce del diritto comunitario, con provvedimento del 6 novembre 1990 aveva rimesso alla Corte di giustizia la decisione su due questioni pregiudiziali: «1) Se gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE debbano essere interpretati nel senso che vietano la tutela delle denominazioni d'origine o di provenienza disposta dalla convenzione franco-spagnola 27 giugno 1973, in particolare delle denominazioni Alicante o Jijona per i torroni; 2) in caso di soluzione affermativa della questione precedente, se l'art. 36 del Trattato debba essere interpretato nel senso che autorizza la tutela delle stesse denominazioni».

Nel giudizio (43) era intervenuta la Commissione, assumendo l'illegittimità della convenzione franco-spagnola, per violazione delle norme in tema di libera circolazione dei prodotti (44).

La Corte di giustizia, nel novembre del 1992 (dunque sempre in quei primi anni '90, che vedono il progressivo consolidarsi di un complessivo diritto alimentare, dislocato su versanti non soltanto di tipo igienico-sanitario), dopo un

attento esame della propria precedente giurisprudenza, ha respinto le tesi della Commissione e ha concluso per la legittimità di accordi che riservino ai produttori situati in una certa zona geografica l'uso di talune denominazioni, così argomentando:

«27. La Commissione, dal canto suo, richiamandosi alla stessa sentenza Commissione/Germania (*Sekt*), sostiene che la funzione specifica della denominazione geografica sussiste e il divieto per le altre imprese di usare la denominazione è giustificato dalla tutela della proprietà commerciale unicamente se il prodotto designato dalla denominazione tutelata possiede delle qualità e delle caratteristiche dovute all'ubicazione geografica della sua provenienza e tali da contraddistinguerlo. Essa precisa che nel caso in cui il prodotto non tragga un sapore particolare da un determinato terreno, l'etichettatura che indichi il luogo d'origine o di provenienza effettiva del prodotto, ai sensi dell'art. 3, settimo comma, della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, riguardante l'etichettatura e la presentazione di prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità basterebbe per tutelare il consumatore dal rischio di errore.

28. La posizione della Commissione, che concorda con quella difesa dalla LOR e dalla *Confiserie du Tech*, va disattesa. Essa si risolverebbe infatti nel «privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per dei prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno» e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità, denominazioni comunemente chiamate indicazioni di provenienza. Queste denominazioni possono cioè nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate» (45).

Il giudice comunitario ha dunque riconosciuto legittima una disciplina relativa a prodotti alimentari, non coperti dalla tutela delle DOP e IGP, e per i quali non può dirsi che una qualità o caratteristica particolare siano dovute «ad un determinato terreno», ma che - ciò non di meno - rivendicano e ottengono un'esclusiva nell'uso di un nome geografico, in forza di un rapporto con le tradizioni locali normativamente sancito (46).

Negli anni successivi gli uffici della Commissione, nei rapporti annuali e negli scritti difensivi depositati in ulteriori controversie giudiziali, hanno inteso circoscrivere la portata del caso *Exportur*, sostenendo che non costituirebbe precedente rilevante, siccome deciso prima dell'entrata in vigore del reg. n. 2081/92 (47).

Questa posizione è stata però smentita dalla giurisprudenza della Corte, che ha più volte riconosciuto alla decisione *Exportur* il carattere di *leading case*, espressamente richiamato nelle pronunce che, ancora di recente, hanno

(39) Individuati dalla più attenta dottrina agraristica; v. per tutti e per ulteriori riferimenti A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit.; L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, cit.

(40) Per un singolare caso di «eccesso di zelo» nell'applicare quello che si riteneva (con qualche fraintendimento di lettura) costituire applicazione del principio di mutuo riconoscimento, si veda la notissima decisione della Corte costituzionale sulla produzione in Italia della pasta di farina di grano tenero, Corte cost. 30 dicembre 1997, n. 443, e l'icastico commento di L. COSTATO, *Troppo (o troppo poco?) «Cassis de Dijon»*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, II, 3.

(41) Torna ancora una volta di straordinaria attualità la lezione di G. GORLA, sulla necessità di guardare alla giurisprudenza come fattore del diritto in prospettiva anzitutto storica, respingendo le assolutizzazioni delle massime e dei «principi di diritto», per individuare piuttosto *rationes decidendi*, problematicamente collocate in un argomentare che si nutre del *distinguishing* e con ciò relativizza lo stesso *stare decisis*.

(42) Sulle tecniche di politica del diritto utilizzate dalla Corte, con specifico riferimento al diritto agroalimentare, sia consentito rinviare al mio *La Corte di giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II,

(43) Corte di giustizia 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportur* (dal nome della società spagnola ricorrente), in *Racc.*, 1992, 897.

(44) Anche in questo caso confermando la posizione più volte espressa.

(45) *Exportur*, cit.; il corsivo è aggiunto.

(46) Sulla vicenda del Torrone di Alicante e su altri casi di contenzioso comunitario sull'uso di nomi geografici, sia consentito rimandare al mio *L'Aceto balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra di Warstein (Denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 101.

(47) Il reg. n. 2081/92, pubblicato sulla *G.U.C.E.* il 24 luglio 1992, è entrato in vigore dodici mesi dopo la pubblicazione, ai sensi dell'art. 18.

dichiarato legittime norme nazionali che attribuiscono un diritto esclusivo ad utilizzare nomi geografici alle «imprese stabilite nelle regioni o nei luoghi indicati da tali denominazioni», proprio al fine di «garantire la lealtà della concorrenza» (48).

La stessa sentenza sulla montagna francese del 1995 (49), da taluni (e dalla Commissione) letta in una chiave antilocalistica, in realtà nega legittimazione alla disciplina francese sui prodotti di montagna fra l'altro perché non identifica luoghi specifici, e con ciò non chiude le porte ad un possibile radicamento in luoghi specifici.

Anche sul piano legislativo, nell'ultimo decennio del secolo che si è da poco concluso, il territorio non è affatto escluso dal novero degli elementi di giuridico rilievo, e trova collocazione non secondaria nel dialogo fra fonti regolatrici europee (50).

Meritevole di attenzione è anzitutto il reg. n. 2081/92, non solo e non tanto per l'esplicito richiamo a peculiari qualità dei prodotti riferibili alla provenienza da un'«area geografica determinata» (51) (richiamo che – come si è già ricordato – è addirittura suscettibile di una lettura antagonista, rispetto alla generalizzata adozione dell'origine territoriale come elemento di distinzione qualitativa dei prodotti alimentari, attesa la logica di eccezione e di specialità che ispira il regolamento) (52), quanto per la base giuridica in forza della quale è stato adottato: l'art. 43 (oggi 37) del Trattato, vale a dire la politica agricola comune ed il mercato agricolo, in una prospettiva attiva di governo del mercato secondo le regole di concorrenza, e non di semplice ravvicinamento delle legislazioni.

Il tema direttamente investito dal regolamento non è quello della tutela igienico-sanitaria. Obiettivo dichiarato è quello di assicurare «condizioni di concorrenza uguali tra i produttori» (53), al fine di «garantire il miglioramento dei redditi agricoli e favorire la permanenza della popolazione rurale nelle zone (...) svantaggiate» (54), e di far «aumentare

la credibilità dei prodotti in questione agli occhi dei consumatori» (55).

In questa prospettiva, ben diversa da quella tradizionalmente assegnata alla legislazione alimentare, il regolamento, pur connotato da un modello di eccezione, contribuisce alla costruzione di un quadro sistematico, lì ove individua in modo originale oggetti ed area di disciplina.

Il regolamento si applica ad un'ampia serie di prodotti, che comprende i prodotti alimentari inseriti nell'elenco dei prodotti agricoli di cui all'Allegato II (oggi I) del Trattato, ma non si riduce ad essi, affiancandovi altri prodotti alimentari non presenti nell'Allegato II del Trattato (56).

Una normativa adottata sulla base giuridica della politica agricola comune [l'art. 43, (oggi 37) del Trattato], e dunque in ragione di canoni di applicazione delle regole di concorrenza rispettosi delle specificità del settore, investe anche prodotti alimentari, non soggetti alla PAC siccome non compresi nell'elenco dei prodotti cui si applicano le disposizioni di questa (57).

Fra le componenti del diritto alimentare, anche di fonte legislativa, cresce il peso di quelle che non si esauriscono nell'ambito igienico-sanitario, e piuttosto rinviano al mercato. Nel medesimo tempo, le risalenti compartimentazioni disciplinari fra agricoltura ed alimentazione vanno cedendo spazio ad un sistema tendenzialmente unitario di «regole dell'agroalimentare».

Ai profili originali così introdotti nel 1992 in tema di DOP e IGP si affiancano, nel corso degli anni, normative, di varia origine e contenuto, significative per sé e per il quadro complessivo che compongono, che vanno disegnando uno scenario di competizione, nel quale la vastità dei nuovi mercati, lungi dal deprimere, valorizza elementi di identità e appartenenza, che restavano privi di autonomo rilievo sino a che l'offerta era confinata entro limitati mercati locali (58).

È sufficiente qui richiamare, a titolo esemplificativo, l'introduzione in sede europea della definizione di «pollo

(48) Così da ultimo la decisione nel caso *Budweiser* del 18 novembre 2003, in causa C-216/01, al punto 99 della motivazione.

(49) Sentenza 7 maggio 1997, in cause riunite nn. C-321/94, C-322/94, C-324/94; v. I. CANFORA, *La denominazione «montagna» per i prodotti agricoli*, in *Dir. agr.*, 1997, II, 211; L. COSTATO, *Rassegna di giurisprudenza della Corte di giustizia della CE*, in questa Riv., 1998, 55.

(50) Secondo moduli dialogici di regolazione, più volte occorsi, anche in ambito nazionale, proprio in riferimento a temi del diritto agrario; si veda, ad esempio, la risalente questione della qualificazione a fini previdenziali dei lavori di manutenzione boschiva e del territorio, che ha visto il fecondo dialogo fra legislatori regionali, Giudice delle leggi e Parlamento nazionale, di cui ho riferito in *Dialoghi fra fonti intorno alla «Agricoltura»*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 558.

(51) V. l'art. 2 del reg. n. 2081/92.

(52) V. *supra* par. 3.

(53) 7° considerando del reg. n. 2081/92.

(54) 2° considerando del reg. n. 2081/92.

(55) 7° considerando del reg. n. 2081/92.

(56) L'art. 1 del reg. n. 2081/92 recita: «1. Il presente regolamento stabilisce le norme relative alla protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana elencati nell'Allegato II del Trattato e dei prodotti alimentari elencati nell'Allegato I del presente regolamento, nonché dei prodotti agricoli elencati nell'Allegato II del presente regolamento».

Tuttavia il presente regolamento non si applica ai prodotti del settore vitivinicolo né alle bevande spiritose».

Gli Allegati al reg. n. 2081/92 prevedono:

«ALLEGATO I

Prodotti alimentari di cui all'articolo 1, paragrafo 1:

- Birra

- Acque minerali naturali e acque di sorgente

- Bevande a base di estratti di piante

- Prodotti della panetteria, della pasticceria, della confetteria o della biscotteria

- Gomme e resine naturali

ALLEGATO II:

Prodotti agricoli di cui all'articolo 1, paragrafo 1:

- Fieno;

- Oli essenziali».

(57) Come è noto, l'art. 32 (*ex* 38) del Trattato, al comma 3 dispone: «I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 33 a 38 sono enumerati nell'elenco che costituisce l'Allegato I (*ex* II) del presente Trattato».

Ne segue, sulla base della lettera della disposizione, che una normativa di diritto comunitario derivato, basata sull'art. 38 (*ex* 43) del Trattato non potrebbe investire prodotti non enumerati nell'Allegato. Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97; i ricorsi erano stati proposti dalla Commissione e dal Parlamento, i quali censuravano alcuni regolamenti in materia di protezione delle foreste adottati dal Consiglio sulla base dell'art. 43 del Trattato, assumendo che la base giuridica di tali regolamenti, riguardando prodotti (quelli forestali) non compresi nell'Allegato II del Trattato, andava piuttosto individuata nelle norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di adozione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso ed annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: «Non si può considerare che l'Allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39-46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i reg. nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le prerogative del Parlamento, ditalché i regolamenti impugnati devono essere annullati».

(58) In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 23.

rurale» (59), la risalente direttiva sull'obbligo di identificazione delle partite di derrate alimentari (60), più di recente la nota vicenda della designazione d'origine «da area vasta» dell'olio di oliva vergine ed extra-vergine, prescindente da qualsivoglia elemento intrinseco fisico-chimico del prodotto e riferito soltanto all'origine territoriale (61).

Il moltiplicarsi delle esperienze normative e giudiziarie (comunque significative di un fenomeno largamente diffuso, anche a prescindere in ipotesi dai concreti esiti), e l'evidente affermarsi di pratiche di commercio che del riferimento geografico fanno elemento competitivo essenziale, inducono insomma a riproporre una constatazione, che è necessario sottolineare nella sua apparente banalità, solo perché negata in talune perduranti prospettazioni: il regime di appartenenza dei nomi geografici dei prodotti agro-alimentari, nel quadro complessivo dell'ordinamento comunitario, non è rimasto confinato nei ristretti confini di spazio d'eccezione, cui sembrava destinato dalle prime letture della disciplina comunitaria in tema di DOP e IGP.

E va detto – a conferma del radicarsi di tale orientamento nell'*acquis communautaire*, ed anticipando le conclusioni di queste note – che da ultimo, assai di recente, la stessa Commissione europea ha rivisto le proprie posizioni in argomento. Nel caso *Budweiser* (62), deciso nel novembre 2003 dalla Corte di giustizia in senso favorevole alla tutela delle indicazioni di origine geografica semplice dei prodotti alimentari, la Commissione ha significativamente concluso: «La Commissione fa valere che dalla giurisprudenza risulta che il reg. n. 2081/92 non osta a che una convenzione bilaterale conferisca, eventualmente in associazione con altri testi legislativi nazionali, una protezione assoluta, vale a dire indipendente da qualsiasi utilizzazione che comporti un rischio di inganno, ad un'indicazione geografica, come quella di cui trattasi nella causa principale, per cui non esista alcun nesso tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica» (63).

La novità rispetto alle tesi a lungo sostenute dalla Commissione è evidente. Si avvia a compimento, in un arco di anni assai più breve di quanto poteva ipotizzarsi, un percorso che valorizza l'identità del produttore e del prodotto quale principio di ordine sistematico, declinandolo in tutte le sue componenti. A dieci anni dal regolamento sul metodo HACCP e sulla valorizzazione dell'autoresponsabilità del produttore in tutte le fasi della produzione alimentare e con ciò della piena e dichiarata identificabilità dell'origine aziendale dei prodotti, la posizione espressa nel 2003 dalla Commissione nel caso *Budweiser* segna l'adeguamento alle indicazioni della Corte di giustizia nel senso del riconoscimento di generali principi di tutela dell'origine territoriale dei prodotti, ben oltre il limitato ambito applicativo del reg. n. 2081/92.

**5.** - Il passaggio decisivo, che esprime in modo esemplare l'incontro tra le ragioni del mercato e della competizione e

quelle della sicurezza alimentare, è segnato da una vicenda, legislativa e poi giudiziale, che segue a distanza di alcuni anni il reg. n. 2081/92: quella del reg. n. 820/97 (64) del Consiglio, adottato in risposta alla ben nota epidemia di BSE.

Con tale regolamento sono state introdotte norme che prevedono l'indicazione generalizzata della provenienza territoriale della carne bovina.

Anche in questo caso si intrecciano ed hanno precipuo rilievo i due profili già richiamati: quello dei contenuti della disciplina, e quello della base giuridica adottata, con quanto ciò comporta in termini di nuovo impianto sistemico di regolazione.

Quanto ai contenuti, la disciplina introdotta dal regolamento del 1997, sulla spinta delle preoccupazioni per il diffondersi di una patologia le cui origini erano riferibili ad una precisa area territoriale e ad un identificato paese membro, per la prima volta prevede un'etichettatura generalizzata di area vasta per un'intera categoria di prodotti (la carne bovina), senza limitarsi a discipline di nicchia, quale quella prevista dal reg. n. 2081/92 per le sole DOP/IGP.

L'elemento di maggiore novità, peraltro, più ancora che nei contenuti, è nella base giuridica posta a base del regolamento, con novità all'epoca neppure pienamente avvertita in ragione della prevalente attenzione alle crescenti preoccupazioni dell'opinione pubblica sui pericoli conseguenti all'epidemia di BSE.

La base giuridica adottata dal Consiglio è quella dell'art. 43 del Trattato, dunque una norma relativa all'organizzazione del mercato (come era accaduto per il reg. n. 2081/92), e non l'art. 100A sul ravvicinamento delle legislazioni per la sicurezza alimentare, sino ad allora utilizzato in tutti i casi in cui erano state introdotte disposizioni relative alla sicurezza alimentare (come nel caso delle direttive n. 93/43 e n. 89/397, soprarichiamate).

Il primo considerando del reg. n. 820/97 muove dalla presa d'atto «che il mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carni è stato destabilizzato dalla crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina; che è pertanto necessario ripristinare la stabilità del mercato; che questo obiettivo può essere realizzato nel modo più efficace migliorando la trasparenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione dei prodotti in questione, in particolare per quanto attiene alla rintracciabilità», e perviene alla conclusione:

«che a tal fine è indispensabile istituire, da un lato, un sistema più efficace di identificazione e di registrazione dei bovini nella fase della produzione e, dall'altro, un sistema comunitario specifico di etichettatura nel settore delle carni bovine fondato su criteri oggettivi nella fase di commercializzazione;

che, per le garanzie fornite da tale miglioramento, saranno parimenti soddisfatte talune esigenze di interesse generale, quali la tutela della sanità pubblica e della salute degli animali;

(59) V. il reg. (CEE) n. 1906/90 del Consiglio del 26 giugno 1990, il reg. (CEE) n. 1538/91 della Commissione del 5 giugno 1991, il d.m. del MIPAF del 10 settembre 1999, n. 465.

(60) V. la direttiva del Consiglio n. 89/396/CEE del 14 giugno 1989, cit.

(61) V. il reg. (CE) n. 2815/98 della Commissione del 22 dicembre 1998, con il quale si è espressamente ammessa l'indicazione di una provenienza geografica da un'area vasta, corrispondente a quella di un intero Stato membro della Comunità, senza richiedere alcuna altra qualità identificativa del prodotto, così innovando profondamente rispetto ai precedenti orientamenti della Commissione; sulla vicenda v. L. COSTATO, *L'olio vergine di oliva tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 553; ID., *Norme tecniche relative ai prodotti agricoli e residua competenza nazionale in materia*, *ivi*, 2000, II, 131; ID., *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio di oliva*, *ivi*, 2001, II, 34; ID., *Ancora sulle etichette dell'olio di oliva*, *ivi*, 2002, I, 807; S. MASINI, *Etichettatura dell'olio di oliva (osservazioni alla l. 3 agosto 1998, n. 313)*, in *Dir. dell'agr.*, 1998, 491; e le mie note: *Ma l'Europa è dalla parte dei consumatori? Il caso della legge*

*sull'etichettatura dell'olio di oliva*, in questa Riv., 1999, 73; *La Commissione europea e l'etichettatura dell'olio di oliva*, in *Dir. dell'agr.*, 1999, 465; *L'olio di oliva, la Commissione europea e il passo del cavallo*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili del 1999*, 2000, 211; *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio di oliva vergine o extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 79; E. CARRETTA, *Le regole europee sull'origine dell'olio di oliva: designazione nazionale e marchi nel regolamento CE 1019/2002*, in questa Riv., 2003, 478.

(62) Sentenza del 18 novembre 2003, cit. *supra* alla nota 48, in corso di pubbl. in questa Riv., con la mia nota *La birra Budweiser fra marchi registrati e denominazioni geografiche: un nuovo episodio della competizione fra la vecchia Europa ed il Nuovo mondo*, cui si rinvia per ulteriori indicazioni.

(63) Punto 72 della motivazione della sentenza *Budweiser*, cit.

(64) Reg. (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997, «sulla creazione di un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e sull'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine».

che in tal modo i consumatori saranno incoraggiati ad aver maggior fiducia nella qualità delle carni bovine e dei prodotti a base di carni» (65).

Viene introdotta una disciplina complessa, che si articola in due gruppi di disposizioni:

a) la previsione di un sistema di identificazione e di registrazione di tutti i bovini nati dopo il 1° gennaio 1998, che consente di identificare ciascun animale e l'azienda in cui è nato, seguendo tutte le vicende attraverso quello che è definito come «un passaporto per ciascun animale» (66);

b) l'introduzione di un sistema di etichettatura generale di tutte le carni bovine, obbligatorio dal 1° gennaio 2000, e facoltativo nel periodo anteriore, per il quale le etichette devono recare, oltre all'indicazione del codice che consente di stabilire «un nesso fra l'identificazione della carcassa, del quarto o dei tagli di carne, da un lato, e il singolo animale, dall'altro» (67), «anche l'indicazione dello Stato membro o paese terzo in cui l'animale da cui provengono le carni è nato, degli Stati membri o paesi terzi in cui l'animale è stato allevato e dello Stato membro o paese terzo in cui l'animale è stato macellato» (68).

Il regolamento ha segnato un passaggio esemplare nelle vicende della costruzione dei principi del diritto europeo del sistema agroalimentare, non soltanto per sé, ma perché ha dato luogo ad un inconsueto contenzioso fra le istituzioni comunitarie, risolto dalla Corte di giustizia con una pronuncia, che costituisce una sorta di formale *restate-ment* o sistemazione di tali principi.

La Commissione ed il Parlamento hanno impugnato il regolamento innanzi alla Corte di giustizia, non contestando il merito delle misure adottate e l'opportunità delle stesse, ma censurando il ricorso come base giuridica all'art. 37 (ora 43) del Trattato, anziché all'art. 100A (ora 95).

Secondo la Commissione ed il Parlamento, obiettivo reale del regolamento non era quello di disciplinare il mercato della produzione e di valorizzare i prodotti agricoli (che non avrebbe giustificato la differenziazione dei prodotti in ragione dell'origine territoriale, siccome prescindente dalle loro caratteristiche obiettive), ma piuttosto quello di introdurre misure igienico-sanitarie a tutela della salute, le uniche che avrebbero potuto giustificare regole idonee a determinare una frammentazione del mercato in ragione delle origini nazionali del prodotto.

Sicché, secondo le istituzioni ricorrenti, la base giuridica avrebbe dovuto essere individuata non nell'art. 37 (*ex* 43) del Trattato, ma piuttosto nell'art. 100A, con conseguente necessità di ricorso alla procedura di codecisione prevista dall'art. 251 (*ex* art. 189B).

L'avvocato generale Antonio Saggio, con una memoria assai articolata e ricca di suggestioni e di spunti problematici (69), ha formulato le sue conclusioni, muovendo dalla preliminare considerazione che le disposizioni del Titolo I e del Titolo II del regolamento avrebbero per oggetto «due materie distinte e differenti» (70); sicché occorrerebbe operare una distinzione fra le disposizioni relative all'identificazione e registrazione degli animali vivi, di cui al Titolo I del regolamento, che legittimamente potrebbero essere riportate nell'ambito delle «regole di mercato» di cui all'art. 43 del Trattato, e disposizioni relative all'etichettatura della carne e

dei prodotti a base di carne bovina, di cui al Titolo II del regolamento, che siccome relative alla «tutela del consumatore» dovrebbero essere piuttosto riportate nell'ambito dell'art. 100A.

In particolare, quanto alla identificazione e registrazione dei bovini, l'Avvocato generale conclude: «Si tratta principalmente di norme sulla produzione, che mirano in primo luogo a stabilizzare il mercato dei prodotti in questione. Grazie alle regole previste per l'identificazione si deve poter risalire in modo rapido ed affidabile all'origine delle bestie (anche per l'allevatore). Si rende così possibile, anzitutto, un controllo efficace dell'origine degli animali allo stadio della produzione da parte della Commissione e delle autorità competenti dei singoli Stati membri. Lo scopo della stabilizzazione del mercato prevale quindi sulla preoccupazione di tutelare i consumatori, che in questa fase non traggono ancora alcun vantaggio diretto dall'identificazione e dalla registrazione dei bovini» (71). Sicché per questa parte del regolamento – conclude l'Avvocato generale – il richiamo all'art. 37 del Trattato era sufficiente a giustificare l'adozione del regolamento.

Quanto invece all'etichettatura della carne bovina, lo scopo sarebbe diverso, siccome attinente all'informazione del consumatore, quale strumento per la tutela della salute. Si legge nelle conclusioni: «L'etichettatura intende far sì che si possa costruire in ogni caso un collegamento fra la carne bovina etichettata e l'animale o gli animali da cui essa proviene. «Si tratta però di informazioni che in sostanza profitano al consumatore». (...) Indubbiamente, ciò si ripercuote anche sui mercati, nel senso che una domanda accresciuta può condurre ad una stabilizzazione dei mercati, ma «il punto di riferimento scelto per il regolamento è la libertà di decisione del consumatore». (...) Non si può certo fornire al consumatore una garanzia assoluta circa la qualità sanitaria della carne bovina - una garanzia del 100 per cento sarebbe del resto impossibile da fornire – ma gli si può consentire, grazie ai criteri determinanti che risultano dall'etichettatura, di stabilire se l'acquisto della carne rappresenti per lui un rischio accettabile o no. (...) Poiché ciò ha per oggetto e per effetto di meglio informare il consumatore in merito al prodotto che intende acquistare, l'informazione del consumatore si presenta – per questa parte del regolamento – come scopo determinante del Titolo II. (...) Il secondo scopo, cioè la stabilizzazione dei mercati, rimane dunque in ombra rispetto al primo» (72).

Sicché - ad avviso dell'Avvocato generale - considerato che il regolamento riguarderebbe due materie distinte, con finalità distinte, sarebbe stato necessario assumere come base giuridica sia l'art. 37 che l'art. 95 del Trattato, e quindi seguire la procedura di co-decisione, con conseguente illegittimità del regolamento, siccome adottato dal solo Consiglio.

La causa viene decisa dalla Corte con sentenza depositata il 4 aprile 2000 (73). La data di pubblicazione è significativa, perché la sentenza viene depositata pochi mesi prima del nuovo regolamento in materia di carne bovina, approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel luglio 2000 (74), che ha sostituito il reg. n. 820/97 e che - diversamente dal reg. del 1997 - ha individuato la propria

(65) 2°, 3°, 4° considerando.

(66) Art. 6.

(67) Artt. 14 e 16.

(68) Art. 19.

(69) Conclusioni dell'Avvocato generale Saggio del 18 maggio 1999, in causa C-269/97, in *Racc.*, 2000, I-02257.

(70) Punto 81 delle conclusioni.

(71) Punto 82 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

(72) Punti 89-93 delle conclusioni.

(73) Sentenza in causa C-269/97, Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea, in *Racc.*, 2000, I-02257.

(74) Reg. (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 luglio 2000, «che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine e che abroga il reg. (CE) n. 820/97 del Consiglio».

base giuridica non solo nell'art. 37 del Trattato sulla politica agricola comune, ma anche nell'art. 152 (*ex* 129), secondo cui «un livello elevato di protezione della salute umana» deve essere garantito nella definizione di tutte le politiche ed attività della Comunità, così seguendo la procedura di co-decisione *ex* art. 251 del Trattato e ricucendo lo strappo politico tra Consiglio, Commissione e Parlamento.

All'epoca della decisione, il conflitto tra le istituzioni della Comunità era dunque in via di soluzione, e la questione non si poneva più tanto in termini di ripartizione di competenze, quanto piuttosto sul piano sistematico della individuazione dei principi fondanti le aree di regolazione in esame.

La Corte respinge la distinzione fra produzione e commercializzazione, e fra regole rivolte ai produttori e regole rivolte ai consumatori, sostenuta dall'Avvocato generale, e dichiara infondato il ricorso con questa esemplare motivazione:

«(...) l'art. 43 del Trattato costituisce la base giuridica appropriata di qualsiasi normativa attinente alla produzione ed alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'Allegato II del Trattato che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del Trattato. (...) Per quanto riguarda lo scopo del regolamento impugnato, occorre rilevare che, secondo il primo considerando, esso mira a ripristinare la stabilità del mercato delle carni bovine e dei prodotti a base di carne, destabilizzato dalla crisi dell'ESB, migliorando la trasparenza delle condizioni di produzione e di commercializzazione dei prodotti di cui trattasi, in particolare per quanto attiene alla rintracciabilità. (...) Si deve quindi constatare che, disciplinando le condizioni di produzione e di commercializzazione delle carni bovine e dei prodotti a base di carne bovina per migliorare la trasparenza di tali condizioni, il regolamento impugnato ha lo scopo essenziale di perseguire gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato, in particolare la stabilizzazione del mercato. Giustamente, quindi, esso è stato adottato in base all'art. 43 del Trattato» (75).

La pronuncia della Corte dell'aprile 2000, insomma, assegna al reg. n. 820/97, forse più che a qualunque altro precedente provvedimento normativo, la natura di atto esemplare e rivelatore del sistema europeo di diritto agroalimentare, come sistema complesso, che unifica in una disciplina plurifunzionale ragioni della concorrenza e ragioni della sicurezza alimentare, supera la distinzione fra materie, accomuna in un unico ambito di regolazione tutti i soggetti della filiera produttiva (ivi inclusi coloro che operano nella fase della produzione primaria) ed i consumatori.

È questo il «momento» ed il «tempo» dell'affermazione di un diritto agroalimentare, e non solo alimentare, in cui la fase agricola della produzione della materia prima, la fase alimentare della trasformazione, e quella della commercializzazione e del consumo, trovano dichiarata unità di regime, ed in cui il luogo, l'origine, l'identità, la tracciabilità attraverso tutte le fasi della produzione, a partire dalla produzione primaria, si affermano come principi di crescente applicazione.

**6.** - In quegli stessi anni di fine secolo, la via giudiziaria alla localizzazione delle regole ed alla valorizzazione delle identità territoriali segna ulteriori significative tappe applicative.

È sufficiente qui ricordare, accanto alla sentenza sul regolamento per l'etichettatura della carne bovina, altre due

sentenze pubblicate nel medesimo anno.

Nel caso *Warsteiner*, con una decisione del novembre 2000 (76), la Corte, pur senza richiamare la sentenza sul Torrone di Alicante, riafferma la compatibilità con il diritto comunitario di norme nazionali, che assicurino la protezione delle indicazioni geografiche al di fuori delle ipotesi disciplinate dal reg. n. 2081/92, e così in assenza di qualunque legame fra le caratteristiche materiali del prodotto e la sua provenienza geografica, ed anche in assenza di qualunque apprezzabile differenza obiettiva fra prodotti ottenuti in località diverse.

La pronuncia della Corte, in realtà, si connota per quello che non dice non meno che per quello che dice.

L'elemento di maggior rilievo della motivazione, infatti, accanto ad una lettura del reg. n. 2081/92 che ne circoscrive l'area applicativa, è nel totale silenzio serbato sugli artt. 30 e 36 (oggi 28 e 30) del Trattato in tema di divieto delle misure di effetto equivalente alle restrizioni alle importazioni. È sufficiente considerare l'ampio e decisivo rilievo tradizionalmente attribuito a queste disposizioni nella giurisprudenza comunitaria (e negli stessi precedenti richiamati nella motivazione di questa sentenza del novembre 2000), al fine di decidere sulla legittimità o meno delle normative nazionali in tema di denominazione ed etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari, per concludere che nella decisione sulla *Warsteiner Bier* l'omissione di ogni richiamo a queste norme segna in realtà, dietro la dichiarata apparenza di una rassicurante continuità nei principi, una tappa importante nel processo di riscrittura delle regole di comunicazione nel commercio alimentare.

Attraverso l'uso di strumenti tradizionalmente cari ai giudici legislatori di *common law*, la Corte di giustizia, con un sapiente dosaggio fra *distinguishing* ed *overruling*, assicura una legislazione giudiziale, che dal dichiarato rispetto dei propri precedenti muove in realtà verso momenti valutativi franchi da ogni elemento di statica conservazione.

La tutela del nome geografico, della localizzazione del prodotto, non passa più esclusivamente attraverso una logica di eccezione, comincia a farsi regola.

Anche l'atteggiamento dei produttori si modifica: da linee solo difensive, si prende l'iniziativa, si rivendica la legittimità di regole localmente radicate.

Con la sentenza *Rioja* del 2000 (77), la Corte di giustizia, sollecitata dal conflitto insorto in argomento tra Belgio e Spagna, dichiara legittima la normativa spagnola che impone l'imbottigliamento in zona di origine del v.q.p.r.d.

Particolarmente significativi sono gli argomenti adottati, ed anzitutto quello che apre la motivazione, secondo il quale occorre prendere atto che «la normativa comunitaria manifesta una tendenza generalizzata alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune», così assumendo la politica agricola quale canone di governo della commercializzazione oltre che della produzione.

La Corte sottolinea poi come la responsabilità della buona reputazione di una denominazione di origine appartenga, pienamente e collettivamente, alla comunità dei produttori della zona, in quanto tali maggiormente idonei a garantire un efficace sistema di controlli della qualità.

L'elemento materiale, della sicurezza dei controlli di qualità nella delicata fase dell'imbottigliamento, viene considerato non per sé solo e astrattamente (come era avvenuto nella precedente decisione del 1992, relativa al medesimo vino *Rioja*), ma all'interno dello stretto rapporto che

(75) Punti 47, 52, 53, 59, 60 della motivazione.

(76) Sentenza 7 novembre 2000, *Warsteiner Brauerei*, in causa C-321/98; per un commento sia consentito rinviare al mio *L'Aceto balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra di Warstein*, cit.

(77) Sentenza 16 maggio 2000, nella causa C-388/95.

lega la reputazione di un prodotto a denominazione di origine e la collettività dei produttori. Viene riconosciuto un preciso rilievo giuridico alla dimensione di filiera, e il prodotto vino recupera appieno una dimensione di appartenenza. Sicché – secondo i giudici comunitari – pur dovendosi riconoscere la possibilità di procedere all'imbottigliamento in zone diverse da quelle di produzione con tecniche idonee a mantenere le qualità del vino, tale possibilità non è reputata sufficiente per attribuire una fase significativa per la buona reputazione del vino a soggetti diversi dai produttori.

La Corte, infine, osserva che l'esigenza di proteggere la reputazione del prodotto, affidando tutte le fasi di lavorazione e di controllo alle «imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione» non può essere soddisfatta in ipotesi attraverso un'adeguata etichettatura, poiché questa correbbe il rischio di creare – se mai – confusione «presso i consumatori, convinti che tutte le fasi della produzione di un v.q.p.r.d. rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata».

Ne emerge un'idea di territorio come canone di identità e garanzia, che non si risolve in un semplice dato geografico, ma si identifica con la comunità di produttori localmente stabilita, agricoltori e non agricoltori (è il caso delle imprese di imbottigliamento operanti nella regione), valorizzazione sul mercato questa appartenenza attribuendone i benefici a una collettività unitariamente considerata, e accoglie – con l'autorevolezza della Corte di giustizia – la domanda per un dichiarato legame fra politica di qualità delle produzioni agricole, radicamento della popolazione nello spazio rurale, e valorizzazione sul mercato globale dei segni di appartenenza.

7. - Il percorso giudiziale trova significativa corrispondenza, sul piano legislativo, in alcuni regolamenti, e così quello sull'ortofrutta (78), che richiede che «sulla merce messa in vendita» sia indicata, oltre che la varietà e la categoria, anche l'«origine» del prodotto (79), e quello relativo alla pesca ed acquacoltura (80), che prevede che pesci, molluschi e crostacei «possono essere proposti per la vendita al dettaglio al consumatore finale, indipendentemente dal metodo di commercializzazione, soltanto se recano un'indicazione o un'etichetta adeguata che precisi: a) la denominazione commerciale della specie, b) il metodo di produzione (cattura in mare o nelle acque interne o allevamento), c) la zona di cattura» (81).

La vera svolta avviene però con l'enunciazione dei nuovi principi sulla sicurezza alimentare, quasi solennemente dichiarati, prima ancora che nel reg. n. 178 del 2002 (82), nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000 (83), indirizzato a tutti i partecipanti alla filiera.

L'espressione comunemente utilizzata è quella contenuta nella versione del Libro bianco in lingua italiana, che

fa riferimento ad una sicurezza, che copre tutti i settori della catena alimentare «dai campi alla tavola».

In realtà è più efficace, e rende meglio la novità dell'approccio, la formula utilizzata nella versione in lingua inglese del Libro bianco, in cui la politica proposta è sintetizzata con la formula *farm to table*: non sono i «campi» nella loro materialità i protagonisti, ma la *farm*, l'azienda, e con questa i *farmers*, le imprese, le aziende, i soggetti.

Quest'ispirazione, sistemica e di intera filiera, si è tradotta in disciplina operativa con la definizione introdotta dall'art. 3, n. 2 del reg. n. 178/2002.

Ulteriore novità di rilievo introdotta dal regolamento è nell'espresso richiamo allo svolgimento di attività connesse «ad una» fase, e così ad una possibile «impresa di fase», vale a dire ad un soggetto d'impresa, che riceve qualificazione e regime in ragione non dello svolgimento di un intero ed omogeneo comparto di attività, ma semplicemente dal fatto di investire una delle «fasi», pur ove strutturata attraverso attività per altri versi fra loro disomogenee.

Il riferimento alla «fase» (già presente, anche se in modo non compiuto – come si è detto – nella precedente normativa europea in tema di igiene e sanità) non è estraneo al nostro diritto interno, e così si rinviene nel nuovo testo dell'art. 2135 sull'impresa agricola (come modificato dal d.lgs. n. 228/2001) (84). Esso si accompagna ai concetti di «filiera» e di «rete», assegnando rilievo giuridico a categorie sinora considerate solo economiche.

Siamo innanzi ad un ambito definitorio, per il quale un soggetto può acquistare la qualità di «impresa alimentare», con gli obblighi e le responsabilità conseguenti, anche a prescindere dalla generale attività esercitata, ma in ragione della partecipazione ad una delle «fasi» di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti. Ancor di più: è sufficiente a conferire tale qualificazione, determinando la soggezione alle relative regole, il semplice svolgimento di «una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi» (85).

Sul piano dei soggetti, ne risulta una categoria, quella dell'impresa alimentare, che comporta regimi, modi organizzativi, precetti di organizzazione e di azione, che attraversano le distinzioni tradizionali.

In altre parole, l'oggetto della regolazione (l'alimento) ed il fine della regolazione (la sicurezza alimentare) hanno indotto il legislatore europeo a prendere atto che non può essere efficace una regolazione puntiforme, per categorie scisse di soggetti, e che occorrono piuttosto regole uniformi, che qualificano il soggetto non in ragione di una sua astratta qualificazione, ma semplicemente in ragione della sua partecipazione (quale essa sia) a questa sfera del produrre o del distribuire.

Conferma esemplare ne è venuta di recente dalla bozza di regolamento CE sull'igiene dei prodotti alimentari n. 438/2001 (86), e dal regolamento per la riforma di metà periodo della PAC, lì ove questo impone anche agli agricol-

(78) Reg. (CE) n. 2200/96 del Consiglio del 28 ottobre 1996, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli».

(79) Art. 6 reg. *ult. cit.*

(80) Reg. (CE) n. 104/2000 del Consiglio del 17 dicembre 1999, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura».

(81) Art. 4 reg. *ult. cit.*

(82) Su cui v. per tutti, la relazione di L. COSTATO, *Per un diritto alimentare*, in questa Riv., 2003, 333, ed il *Commentario «La sicurezza alimentare nell'Unione europea»*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 114.

(83) Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999) 719 definitivo.

(84) Sui precedenti normativi in argomento e sulle novità introdotte non solo dal decreto legislativo di orientamento del settore agricolo, n. 228/2001, ma anche dal decreto legislativo di orientamento del settore forestale, n. 227/2001 (in particolare agli artt. 7 ed 8), sia consentito rinviare al mio *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2002.

(85) Così l'art. 3, n. 2, reg. n. 178/2002, che recita: «Ai fini del presente regolamento si intende per: (...) 2) «impresa alimentare», ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». Significativo ricordare che il medesimo art. 3, al n. 5, nel definire l'«impresa nel settore dei mangimi», non richiede neppure lo svolgimento di una fase ma ritiene sufficiente ad identificare tale «impresa» il semplice svolgimento di «una qualsiasi delle operazioni», così disponendo: «Ai fini del presente regolamento si intende per: (...) 5) «impresa nel settore dei mangimi», 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 dei mangimi, compreso ogni produttore che produca, trasformi o immagazzini mangimi da somministrare nel suo fondo agricolo ad animali».

(86) Su cui v. R. VIROLO, *Il diritto alimentare nell'ordinamento interno e comunitario*, cit., 84.

tori il rispetto delle regole di azione e di organizzazione poste dal reg. n. 178/2002 (87).

8. - Nel quadro così sommariamente rilevato è possibile fissare alcuni riferimenti, puntiformi, parziali, ma idonei a segnare una traccia. Sicché come è stato efficacemente osservato: «La giurisdizione produce diritto – come dicono gli americani – “per via incrementale”, ossia per aggiunte successive, che sono imprevedibili ed impiantificabili. La sua capacità di produrre esiti parziali, spesso assoggettabili a revisione. L'istituzione giudiziaria si presenta come un'istituzione mobile, adattabile ad una molteplicità di situazioni e contesti. (...) Queste operazioni di fissazione del senso giuridico, di mediazione tra opposti o diversi significati normativi, di continua ridefinizione dell'ordine gerarchico delle fonti, sono sempre puntiformi e precarie (...) ma assumono spesso il carattere di “anticipazioni di diritto”, sono come delle “profezie che si autoadempiono” (...) fino a fare delle istituzioni giudiziarie degli snodi cruciali della comunicazione giuridica» (88).

Diventa così significativo richiamare sei recenti decisioni della Corte, che in vario modo, nell'arco di pochi mesi, sono tornate sui temi dell'agroalimentare, con una singolare caratteristica binaria, per la quale le decisioni sono state pronunciate per coppie, ciascuna dedicata ad un tema.

Faccio qui riferimento alle due decisioni sul cioccolato del gennaio 2003 (89), alle due decisioni sul confezionamento in zona di origine del maggio 2003 (90), ed alle due decisioni relative all'uso di marchi nazionali o regionali a designare prodotti agricoli di qualità del novembre 2002 (91) e del marzo 2003 (92).

I tre gruppi di decisioni, ad una prima sommaria lettura, sembrano esprimere opzioni generali tra loro confliggenti: orientate nel senso della banalizzazione dei prodotti e della negazione delle regole di identità territoriale le due decisioni sul cioccolato e le due decisioni sui marchi di qualità tedesco e francesi, orientate invece verso la valorizzazione di elementi locali di disciplina e di controllo le due sentenze sul Grana Padano e sul Prosciutto di Parma.

In realtà, le decisioni sul cioccolato non fanno altro che confermare scelte già espresse dal Parlamento e dal Consiglio, che con una direttiva del 2000 (93) aveva già previsto la generalizzata adozione di regole in forza delle quali può essere denominato «cioccolato» anche il prodotto ottenuto con aggiunta di grassi vegetali diversi dal cacao; sicché sotto questo profilo la decisione della Corte nulla aggiunge ad esiti già consolidati.

Le due sentenze sui marchi regionali francesi e sul marchio tedesco *Markenqualität aus deutschen Landen* sono

invece di non immediata e non univoca interpretazione.

Quella sui marchi regionali francesi nei fatti è priva di rilievo decisivo, perché si limita a prendere atto che il governo francese ha comunicato di avere abolito tali marchi, accettando la valutazione negativa espressa in proposito dalla Commissione.

Non vi è stato dunque un effettivo sindacato della Corte e non è possibile trarre da tale decisione indicazioni prospettive sugli eventuali futuri orientamenti.

Quanto alle decisioni sul marchio tedesco *Markenqualität aus deutschen Landen*, per un verso la motivazione rivela al lettore un dato di esperienza di grande interesse, che in qualche modo smentisce la vulgata tradizionale, che vorrebbe i consumatori del Nord Europa non interessati a conoscere l'origine territoriale dei prodotti, ma soltanto le loro qualità igieniche e la loro composizione.

La sentenza rivela che ben 11.633 prodotti di 2.538 imprese in Germania da oltre trenta anni fruiscono di un marchio di qualità, che richiama espressamente l'origine tedesca del prodotto alimentare.

Nel merito la decisione esprime una valutazione negativa della Corte sotto un duplice profilo: da un lato perché il sistema tedesco di concessione del marchio in esame si configura come illegittimo aiuto di Stato, finanziariamente sostenuto con fondi pubblici ed idoneo a distorcere la concorrenza; dall'altro perché il marchio è esteso a coprire tutta la Germania, e così senza specifiche relazioni fra singole categorie di prodotti ed i territori interessati.

Ciò lascia aperto lo spazio a conclusioni diverse per eventuali marchi geografici non finanziariamente sostenuti da fondi pubblici e soprattutto connotati da una relazione esplicita fra caratteristiche del prodotto e territorio.

Le ultime due sentenze, sul confezionamento in zona di origine del Prosciutto di Parma e del Grana Padano (94), riprendendo i principi enunciati nella sentenza *Rioja* del 2000, confermano la privilegiata attenzione alla comunità locale dei produttori come garanzia di sicurezza ed insieme di qualità dei prodotti.

Ed anche nel nostro Paese, la giurisprudenza amministrativa, con una decisione del 2003 del T.A.R. del Lazio, sulla legittimità del disciplinare che prevede l'imbottigliamento in zona di origine del vino Soave Superiore DOCG (95), ha da ultimo operato un deciso *revirement*, capovolgendo la precedente giurisprudenza propria e del giudice dell'appello amministrativo (96), e riconoscendo sulla scorta dell'insegnamento della Corte di giustizia (97) un'idea di territorio che non si risolve in un semplice dato geografico, ma si identifica con la comunità di produttori localmente

(87) V. reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

(88) M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002, 81 e 197.

(89) Sentenze in causa C-12/00, *Commissione c. Regno di Spagna*, e in causa C-14/00, *Commissione c. Repubblica Italiana*, entrambe pubblicate il 16 gennaio 2003, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, 3, con commenti di L. COSTATO, *Burro di cacao e cioccolata*, *ivi*, 17, e mio *La Corte di giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, *ivi*, 140.

(90) Sentenze in causa C-469/00, *Grana Padano*, e in causa C-108/01, *Prosciutto di Parma*, entrambe depositate il 20 maggio 2003, in questa *Riv.*, 2003, 283, con nota di L. COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, *ivi*, 294.

(91) Sentenza in causa C-325/00, *Commissione europea c. Repubblica federale di Germania*, depositata il 5 novembre 2002, relativa al marchio di qualità *Markenqualität aus deutschen Landen*.

(92) Sentenza in causa C-6/02, *Commissione europea c. Repubblica francese*, depositata il 6 marzo 2003, relativa alla denominazione *Salaisons d'Auvergne* nonché ai marchi regionali *Savoie*, *Franche-Comté*, *Corse*, *Midi-Pyrénées*, *Normandie*, *Nord-Pas-de-Calais*, *Ardennes de France*, *Limousin*, *Languedoc-Roussillon* e *Lorraine*.

(93) Direttiva n. 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana.

(94) Sentenze entrambe del 20 maggio 2003, nelle cause C-469/00, *Grana padano*, e C-181/01, *Prosciutto di Parma*, in questa *Riv.*, 2003, 283, con commento di L. COSTATO, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle Dop e Igp in loco*, *ivi*, 294.

(95) T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 8 gennaio 2003, n. 1670, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*.

(96) Cfr., quanto all'imbottigliamento in zona del Frascati, T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 1 marzo 1999, n. 763, in questa *Riv.*, 1999, 570; Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388 e per ulteriori indicazioni, ni la mia nota *Il Chianti, il Frascati e la via della Svizzera. Vini DOC, imbottigliamento in zona di produzione e libertà dei commerci*, *ivi*, 517; cfr. anche le decisioni relative al Chianti ed al Chianti classico, pressoché identiche a quella relativa al Frascati, del T.A.R. Lazio, Sez. II ter, 5 novembre 1998, n. 1818, pubbl. nella sola massima in *T.A.R.*, 1998, I, 4316, e del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6567, in *Cons. Stato*, 2000, 2633.

(97) Quale espresso nella già richiamata sentenza *Rioja* in tema di imbottigliamento in zona di origine dei v.q.p.r.d., Corte di giustizia, 16 maggio 2000, nella causa C-388/95, cit.



stabilità, agricoltori e non agricoltori (è il caso delle imprese di imbottigliamento operanti nella regione), valorizza sul mercato questa appartenenza attribuendone i benefici a una collettività unitariamente considerata, e accoglie la domanda per un dichiarato legame fra politica di qualità delle produzioni agricole e radicamento locale di tali produzioni (98).

In diversa prospettiva, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata a decidere sulla legittimità del nome «Pienza» da parte di un produttore di formaggio sito in diverso comune, ma che utilizza latte proveniente da allevamenti ovini stabiliti nel comune di Pienza, ha dichiarato legittimo l'uso di tale nome, siccome legittimato dal ricorso alla materia prima avente tale origine (99), così privilegiando la componente agricola ai fini della decisione sulla titolarità del nome nella comunicazione sul mercato degli alimenti.

9. - Un ultimo elemento va richiamato, con specifico riferimento alla nostra esperienza nazionale.

La riforma del titolo V della Costituzione prevede fra le materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni (ai sensi del nuovo testo dell'art. 117 Cost.), quella dell'«alimentazione», mentre riserva alla competenza esclusiva dello Stato quella in tema di «tutela della concorrenza», ed il successivo art. 118 – in coerenza con l'art. 5 del Trattato istitutivo della C.E. – afferma la «sussidiarietà» come essenziale principio di auto-organizzazione su base locale.

Il modello che emerge dalle linee evolutive dell'ordinamento comunitario, e così la previsione di un sistema dei controlli su tutti i soggetti partecipi della denominazione, affidato ad organismi a base democratica rappresentativi della maggioranza dei produttori, ove trasferito al nostro ambito nazionale, sembra esprimere adesione ai principi

costituzionali da ultimo introdotti, siccome per un verso riconosce il ruolo dei soggetti locali d'impresa e di governo, per altro verso assicura una leale concorrenza attraverso l'adozione di sistemi di generalizzato controllo e vigilanza su tutti i protagonisti della produzione attraverso regole e procedure uniformi, e persegue l'obiettivo della valorizzazione di strumenti di auto-organizzazione, secondo i principi costituzionali e comunitari di «sussidiarietà».

Ne risulta un sistema di regolazione policentrico, in cui i soggetti privati sono chiamati a svolgere ruoli di interesse collettivo (100).

In questo senso, sembra ragionevole osservare che la disciplina comunitaria, con la sua singolare molteplicità di basi giuridiche, di fini, di strumenti di intervento, se in parte sconta la difficoltà di dare ordine ad un settore complesso, anche per le tensioni che lo attraversano, soprattutto esprime un modo peculiare di fare diritto europeo in senso proprio, dando vita ad un sistema di governo di interessi e di attività, nel quale si intersecano piano nazionale e piano comunitario, responsabilità dei privati ed interventi di soggetti pubblici, riducibili ad unità solo ove letti attraverso il canone di sussidiarietà (e di complessità dei soggetti regolatori), in una duplice declinazione, verticale ed orizzontale.

L'impresa ne risulta destinataria di regole, e nello stesso tempo non viene legittimata a farsi essa stessa fonte di regole, di autoregolazione ed autoresponsabilità, in un dialogo che assume la sicurezza alimentare come decisivo canone dello statuto normativo della concorrenza nel mercato degli alimenti.

Il «territorio», praticato nel produrre e dichiarato nel commercializzare, si afferma come legittimo elemento di competizione nel mercato globale, ed insieme essenziale garanzia di sicurezza, componente fondante di una *exploitation* che è anche *exploration* (101). □

(98) Recita nella parte motiva T.A.R. Lazio, 8 gennaio 2003, n. 1670, cit.: «La Corte di giustizia ha infatti affermato che il possibile effetto limitativo al commercio del vino, derivante dalla disposizione qui contestata, si giustifica, tenuto conto delle norme comunitarie tendenti alla valorizzazione dei prodotti, in quanto mezzo necessario e proporzionato, idoneo a preservare la notevole reputazione di cui gode indiscutibilmente un vino a denominazione di origine *calificada* e, nel nostro caso, un vino Superiore D.O.C.G. La Corte, pur riconoscendo che la qualità del vino può essere mantenuta anche imbottigliando il vino fuori regione, ha tuttavia affermato che le condizioni qualitative ottimali «saranno più sicuramente soddisfatte se le operazioni di imbottigliamento vengono effettuate da imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione e operanti sotto il diretto controllo di questi, giacché tali imprese dispongono di un'esperienza specifica e, soprattutto, di una conoscenza approfondita dalle caratteristiche specifiche del vino in «questione»; inoltre «i controlli effettuati al di

fuori della regione di produzione in conformità della normativa comunitaria garantiscono la qualità e l'autenticità del vino meno dei controlli effettuati nella regione nel rispetto della procedura di controllo» (13 e 14) – In definitiva quindi non si richiede una prova tecnica circa la sussistenza di condizioni ottimali dell'imbottigliamento e della lavorazione del vino in zona, essendo sufficiente la logica presunzione che ciò si verifica verosimilmente in misura superiore rispetto all'imbottigliamento fuori zona».

(99) Provvedimento dell'Autorità garante, n. 11721 del 13 febbraio 2003, *Caseificio Busti*.

(100) Cfr. le prescrizioni contenute nel d.m. MIPAF 29 maggio 2001, quanto all'affidamento ai Consorzi di tutela dei vini DOC e DOCG di compiti generali di vigilanza su tutti i produttori dei vini a denominazione anche se non aderenti ai Consorzi.

(101) Secondo la suggestiva notazione che E. RULLANI, *op. cit.*, 63, riprende dagli studi di AXELROD - COHEN, e di MARCH.

# «L'impatto ambientale» dal punto di vista normativo (\*)

di GIOIA MACCIONI

**1. Premessa: un cenno al profilo economico-politico. - 2. La direttiva 96/61/CE (c.d. direttiva I.P.P.C. sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento). - 3. Prospettive di attuazione della disciplina comunitaria nel diritto interno. Il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372.**

1. - Da indagini recenti emerge che nell'Unione europea si sta verificando il fenomeno noto come «*dumping ambientale*», ossia lo spostamento di importanti aziende da un luogo all'altro dell'Europa... alla ricerca di una legislazione ambientale meno severa ed incisiva (1).

Negli ultimi anni, nell'industria sono stati realizzati molti miglioramenti per quanto riguarda il controllo delle fonti di inquinamento, infatti l'interesse della Comunità europea sta cominciando a spostarsi verso le sorgenti d'inquinamento diffuse (consumo domestico di prodotti inquinanti, traffico, ecc.), ma non si può negare che alcuni processi di produzione industriale rappresentano ancora oggi una fonte d'inquinamento considerevole (per la produzione di gas inquinanti, rifiuti, sostanze acidificanti, composti organici, o altro).

In questo scenario – tra molte critiche, naturalmente – si è addirittura progettato di creare una «borsa» delle emissioni di gas ad effetto serra.

Il libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra ha, infatti, lanciato un dibattito sull'opportunità e sulle modalità di funzionamento di un meccanismo che consenta lo scambio di «quote» di emissioni di gas nell'Unione europea (2).

Come tutti sanno, alcuni modelli di produzione (e di consumo) contribuiscono a determinare uno sviluppo non sostenibile che la Comunità contrasta con decisione (3). Per

il legislatore comunitario è più semplice intervenire su tali modelli di produzione (relativi a circa ventimila aziende di vari settori), che cambiare il tipo di consumo dei cittadini (di centinaia di milioni di cittadini!); lo ha ammesso la stessa Commissione CE in alcuni documenti di lavoro.

In altri termini, l'integrazione del fattore ambientale avviene in tutte le politiche di settore, ma mostra effetti anche sui mercati, per cui la più recente strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile definita in Italia (luglio-agosto 2002) persegue l'integrazione seguendo queste due direttrici (4).

In particolare, nelle politiche di settore, principalmente, intende assicurare la sostenibilità di singole opere con una efficiente applicazione della procedura di impatto ambientale, fino a ricomprendere nel suo campo d'applicazione la previsione della sostenibilità dei piani e dei programmi mediante una valutazione ambientale strategica (VAS), già prevista nella direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, muovendo quindi fino dalla fase di pianificazione e di programmazione.

La direttiva n. 42 del 2001 intende completare il sistema di valutazione di impatto ambientale istituito dalla direttiva 85/337/CEE, concernente la valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Infatti, il campo di applicazione della direttiva 85/337/CEE comprende la realizzazione di lavori di costruzione o altri impianti

(\*) Intervento al Convegno svoltosi a Reggio Emilia, il 10 aprile 2003, realizzato nell'ambito della ricerca relativa al *Riciclo dei reflui del sistema agricolo industriale* del CNR-MURST (Responsabile del Progetto, G. Pellizzi; Responsabile del sottoprogetto *Reflui zootecnici*, F. Sangiorgi dell'Università degli Studi di Milano).

(1) Il c.d. *dumping*, noto anche negli studi relativi al commercio dei prodotti agroalimentari, consiste nel fatto di vendere un prodotto a prezzi inferiori a quelli correnti di mercato, eventualmente (anche se non necessariamente) sottocosto, con effetti di «vistosa alterazione» delle quote di mercato e della concorrenza. Non viene «realmente» vietato dal GATT, che si occupa più specificamente dei dazi anti-*dumping*. La definizione contenuta nell'allegato (sub 1 A) all'Atto finale dell'*Uruguay Round* (art.VI, par. 1) permette di comprendere che esso consiste nella «introduzione dei prodotti di un paese sul mercato di un altro paese ad un prezzo inferiore al loro valore normale». Al proposito, cfr. P. BORGHI, *Il GATT dalle origini alla W.T.O.*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, 369 ss. ed in part. 417 ss.

(2) Cfr. il Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea, Libro inquinamento 2000.

(3) Il sistema anti-effetto serra (già conosciuto negli Stati Uniti) – che la Commissione vuole introdurre concretamente a partire dal 2005, considerato che il protocollo di Kyoto, sottoscritto nel 1997 da decine di paesi industrializzati, già prevede l'avvio di una «borsa mondiale delle emissioni»

a partire dal 2008 – ha già trovato riscontro nella direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (in *G.U.U.E. L. 257* del 25 ottobre 2003). Al fine di «promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica», la direttiva istituisce un sistema per lo scambio di quote (art. 1). Occorre, peraltro, non superare i limiti stabiliti, cioè le «quote» stabilite, altrimenti potranno applicarsi sanzioni molto rigide. L'art. 8 della direttiva prevede il «coordinamento con la direttiva 91/61/CE».

(3) Cfr. il V ma, soprattutto, il più recente VI Programma d'azione in materia di ambiente dell'Unione europea (decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1600/2002/CE del 22 luglio 2002, pubbl. in *G.U.C.E. L. 242* del 10 settembre 2002), che assegnano priorità alla riduzione integrata dell'inquinamento in vista di un equilibrio più sostenibile, prendendo in considerazione attività e sviluppo socioeconomico.

Inoltre, cfr. lo studio intitolato «*The attitudes of Europeans towards the environment*» (dicembre 2002), dell'*European Opinion Research Group*, reperibile in Internet, sul sito «Europa», area «ambiente», che dà conto (tra l'altro) del dibattito culturale e scientifico, dei timori e delle incertezze sul tema.

(4) La voluminosa deliberazione, intitolata «*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*» (deliberazione CIPE del 2 agosto 2002, n. 57), è pubbl. in *G.U.* 30 ottobre 2002, n. 255, s.o.

od opere, nonché interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio; mentre la direttiva 2001/42/CE prevede che il sistema di valutazione di impatto ambientale intervenga fino dal momento dell'elaborazione dei piani (5).

Nelle politiche di mercato l'integrazione del fattore ambientale è, in genere, realizzata promuovendo (o meno) modelli di produzione e quindi di consumo mediante incentivi o disincentivi ed individuando alcune priorità (6).

Anche nella strategia d'azione italiana i pochi strumenti economici a disposizione sono volti a modificare il sistema fiscale e di tassazione introducendo le c.d. ecotasse, giungendo a prevedere l'analisi dell'impatto ambientale delle proprie attività produttive, accompagnata da una certificazione della qualità ambientale dei prodotti (7).

2. - La direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 novembre 1996 sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento («*Integrated Pollution Prevention and Control*», c.d. direttiva I.P.P.C.) (8) introduce un nuovo strumento per la protezione dell'ambiente, che consiste in una specifica ed unica autorizzazione per l'esercizio di attività industriali considerate ad alto potenziale inquinante.

Si tratta di attività (industriali) individuate nell'allegato I della direttiva del 1996 (cioè attività c.d. energetiche, della produzione e trasformazione dei metalli, dei prodotti minerali, relative all'industria chimica, si fa riferimento alla gestione dei rifiuti, si elencano altre numerose attività, includendo nell'elenco anche gli impianti per l'allevamento di pollame o di suini di certe dimensioni).

In sostanza, senza l'autorizzazione richiesta, tali impianti non possono funzionare. Il permesso, l'autorizzazione concessa si basa sulle BAT (*Best Available Techniques*, cioè le «migliori tecniche disponibili», dette anche MTD, in italiano le «migliori tecnologie disponibili»), relative alla più efficiente ed avanzata fase di sviluppo dell'attività, nonché ai modi di esercizio della stessa (comprendendo condizioni, obblighi, anche tecniche di costruzione degli edifici ed altro) (9).

L'obiettivo perseguito in sede comunitaria è quello di evitare o ridurre al minimo le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno provenienti da impianti industriali, al fine di raggiungere l'elevato livello di tutela dell'ambiente richiesto.

Gli obiettivi e i principi della politica ambientale comunitaria «mirano in particolare a prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l'inquinamento intervenendo innanzitutto alla fonte, nonché garantendo una gestione accorta delle risorse naturali, nel rispetto del principio 'chi inquina paga' e del principio di precauzione» (1° «considerando» della direttiva 96/61/CEE).

La direttiva si pone – infatti – quale obiettivo espresso quello del superamento di un approccio normativo settoriale: «approcci distinti nel controllo delle emissioni nell'aria,

nell'acqua o nel terreno possono incoraggiare il trasferimento dell'inquinamento tra i vari settori ambientali anziché proteggere l'ambiente nel suo complesso» (7° «considerando»).

Rispetto alle varie normative di settore, la disciplina in esame si colloca quindi «trasversalmente», indicando anche agli Stati la strada da percorrere, cioè quella della prevenzione: «lo scopo di un approccio integrato della riduzione dell'inquinamento è la prevenzione delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, tenendo conto della gestione dei rifiuti ogniqualvolta possibile e, altrimenti, la loro riduzione al minimo per raggiungere un elevato livello di tutela dell'ambiente nel suo complesso» (8° «considerando»).

Questo approccio integrato e preventivo, sul piano procedimentale, produce l'effetto di riunire i singoli processi autorizzatori riguardanti i differenti profili di tutela ambientale, intende eliminare sovrapposizioni, attività ed oneri che, con opportune misure di coordinamento, possono appunto essere evitati, realizzando altresì una opportuna semplificazione (10).

Pertanto, «gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che nessun nuovo impianto funzioni senza autorizzazione (...)» ed «affinché le autorità competenti vigilino, mediante autorizzazioni (...) che gli impianti esistenti funzionino, secondo i requisiti», con le condizioni e nei tempi previsti dalla direttiva (artt. 4 e 5 della direttiva 96/61/CE; il corsivo è mio) (11).

La Commissione ha presentato una proposta di direttiva, volta a modificare la direttiva 96/61/CE e anche la direttiva 85/337/CEE (nel gennaio 2001), che prevede (principalmente) la modifica dell'articolo della direttiva 96/61 concernente le definizioni; introduce l'obbligatorietà della descrizione di «alternative» prese in considerazione dal richiedente nella domanda di autorizzazione; la modifica degli articoli che riguardano la partecipazione del pubblico e l'informazione, e richiede procedure giudiziarie celeri e poco onerose per la contestazione della legittimità degli atti o omissioni relativi a queste procedure.

Esistono elementi di contatto ed analogie tra la autorizzazione integrata e la V.I.A. (di cui alla direttiva 85/337/CEE e succ. mod. e int.), per cui la scelta del titolo di questa relazione («L'impatto ambientale» dal punto di vista normativo) da parte degli organizzatori «colpisce nel segno».

I due strumenti normativi hanno carattere preventivo e un approccio globale, anche se la direttiva 96/61 si propone specificamente l'obiettivo del superamento dell'approccio settoriale. «Dovrebbero» – tuttavia – fare riferimento a momenti distinti, dato che l'autorizzazione integrata concerne il funzionamento dell'impianto e quindi l'attività di gestione dello stesso, mentre la V.I.A. riguarda la fase addirittura precedente alla costruzione del medesimo. A questo proposito, le soluzioni adottate dal legislatore presentano alcuni «rischi» da valutare alla fine del nostro ragionamento.

(5) L'art. 1 della direttiva 42/2001/CE stabilisce: «La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che (...) venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente».

L'art. 3 («Ambito d'applicazione»), al par. 2° fa riferimento ai «settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli», ecc.

(6) La dottrina agraristica lo ha verificato più volte. Cfr. i molti studi pubblicati sulle Riviste specializzate di M. D'ADDEZIO, L. COSTATO, ecc.

(7) Cfr. A. MURATORI, *Ambiente e finanziaria 2003: non si fa nozze coi fichi secchi*, in *Ambiente*, 2003, 213 ss.

(8) Pubbl. in *G.U.C.E.* L.257 del 10 ottobre 1996.

(9) Sui profili tecnici, cfr. BONAZZI, *Una direttiva non semplice*, in *L'informatore zootecnico*, 1999, n. 21, 29 ss.; ID., *Le migliori tecniche disponibili per la riduzione delle emissioni dai ricoveri suinicoli*, in *Le costruzioni per la produzione agricola e il territorio rurale*, Bologna, 2000, *passim*; lo stesso A. ha inoltre redatto un *Manuale* sulle BAT; M. MEZZADRI, *Direttiva IPPC e reflui zootec-*

*nici*, in *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari*, a cura di M. D'ADDEZIO, Napoli, 2003, 83 ss.; nonché l'intervento di SANGIORGI, al convegno di Reggio Emilia sopra cit., in corso di pubblicazione.

(10) L'art. 1, concernente finalità e campo di applicazione stabilisce: «La presente direttiva ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento provenienti dalle attività di cui all'allegato 1. Essa prevede misure intese a evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso, lasciando impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati nonché altri requisiti comunitari».

(11) L'art. 2, n. 4) della direttiva 96/61 definisce «impianto esistente: un impianto in funzione, o, nell'ambito della legislazione vigente anteriormente alla data di messa in applicazione della presente direttiva, un impianto autorizzato o che abbia costituito oggetto, a parere dell'autorità competente, di una richiesta di autorizzazione completa, a condizione che esso entri in funzione al massimo entro un anno dalla data di messa in applicazione della presente direttiva».

La V.I.A. viene intesa come un meccanismo procedurale amministrativo finalizzato a prevedere gli effetti sull'ambiente di determinati progetti pubblici e privati di opere ed interventi sul territorio, così da prevenire, evitare, o almeno minimizzare quelli dannosi (12).

La direttiva sulla V.I.A. detta una disciplina minima (cui gli Stati devono adeguarsi), che consiste in un giudizio tecnico di compatibilità di un'opera sotto il profilo ambientale, inserendo – questo è il punto – nel processo decisorio anche l'interesse ambientale.

Più volte la giurisprudenza (comunitaria e nazionale) è intervenuta per tracciare la linea di confine, i limiti tra la disciplina richiesta dal legislatore comunitario e la discrezionalità concessa al legislatore nazionale nell'attuazione di tale disciplina. Dobbiamo registrare che si tratta di una giurisprudenza tesa a contrastare le numerose applicazioni difformi dallo spirito e dalle finalità comunitarie, o che sembrano opporsi alla corretta attuazione di tali finalità (13).

In prospettiva, la procedura c.d. I.P.P.C. può ben essere considerata come una evoluzione strategica della procedura di valutazione d'impatto ambientale, al tempo stesso assorbente rispetto ad alcuni principi visibili nella direttiva e nella disciplina sulla V.I.A.

Dalle analisi svolte in tale direzione, possono estrapolarsi addirittura alcuni principi validi per tutti i procedimenti autorizzatori ambientali.

Mi riferisco, ad esempio, al principio di economia degli oneri documentali, al principio di integrazione e di coordinamento delle procedure autorizzatorie, al principio di trasparenza e partecipazione, ma anche alla ormai indispensabile forma scritta dell'atto di autorizzazione ambientale, fino al carattere conformativo, anziché meramente permissivo del suo contenuto (potendo imporre al gestore il rispetto di specifiche condizioni) (14).

**3.** - Occorre subito precisare che il progetto normativo comunitario, contenuto nella direttiva I.P.P.C., non è giunto a compimento, anzi possiamo dire che il legislatore italiano su alcuni temi ancora non si è espresso.

Al momento attuale – infatti – possono venir segnalate alcune incongruenze e lacune.

Gli Stati membri dell'Unione europea dovevano recepire la direttiva comunitaria 96/61 entro la fine del 1999, anche se alcuni risultano, come spesso accade, «palesamente» inadempienti avendo ommesso di adottare entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ad essa; perciò hanno subito una sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia CE (15).

L'Italia, invece, con singolare celerità, si è affrettata a mettersi in opera per recepire la direttiva I.P.P.C.

Infatti, la legge comunitaria del 1998 (16) stabilisce che l'attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24

settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento per quanto riguarda il rinnovo delle autorizzazioni per gli impianti esistenti dovrà assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti concernenti il rilascio di pareri, nulla-osta ed autorizzazioni, prevedendone l'integrazione per quanto attiene alla materia ambientale, ferma restando, per quanto riguarda i nuovi impianti e per le modifiche sostanziali, l'applicazione della normativa interna emanata in attuazione delle direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale».

Così, il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372 («Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento») ha fatto riferimento all'autorizzazione «unica integrata» per i soli impianti esistenti (17), estendendo il concetto agli impianti che abbiano «ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie» per il loro esercizio, anche se non ancora funzionanti.

Mentre per gli impianti nuovi (e per le modifiche sostanziali) il recepimento della direttiva 96/61 deve avvenire successivamente e contestualmente all'attuazione completa della direttiva comunitaria sulla V.I.A. mediante una legge-quadro.

Il disegno del legislatore nazionale è quello di procedere – in breve tempo – al recepimento congiunto delle discipline anche per la parte relativa ai nuovi impianti ed alle modifiche sostanziali degli impianti esistenti.

«L'autorizzazione integrata ambientale», rilasciata ai sensi del d.lgs. n. 372/99, «sostituisce ad ogni effetto ogni altro visto, nulla osta, parere o autorizzazione in materia ambientale, previsti dalle disposizioni di legge e dalle relative norme di attuazione (...)» (recita l'art. 4, comma 10, del decreto n. 372).

La completa attuazione del dettato normativo viene affidata anche a strumenti normativi di rango inferiore, cioè a decreti ministeriali successivi volti a dare «concreta» attuazione ad esso; ad esempio: con decreto ministeriale devono essere fissate le linee guida per l'individuazione e l'utilizzazione delle migliori tecniche disponibili per le attività dell'allegato 1 (art. 3, comma 2); sempre con decreto ministeriale devono essere stabiliti i dati, il formato della comunicazione cui sono tenuti i gestori degli impianti in esercizio di cui allegato 1 (cfr. il d.m. 23 novembre 2001) ed altro.

La previsione di questo meccanismo – dobbiamo dire – ha appesantito la già difficoltosa fase di applicazione della disciplina e sta creando diversi problemi.

L'art. 15 poi (non a caso relativo alle «Disposizioni finali») al 1° comma stabilisce che «agli impianti di cui all'allegato 1 non ricompresi nella definizione di cui all'art. 2, numero 4) (18), per quanto non disciplinati nella normativa emanata in attuazione della direttiva comunitaria in materia di valutazione di impatto ambientale, si applicano le norme del presente decreto».

La normativa sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento si applica, cioè, agli impianti nuovi, purché questi non siano già sottoposti alla disciplina di valuta-

(12) Secondo la definizione di F. FONDERICO, nel *Codice dell'ambiente*, a cura di Nespor e De Cesaris, sub «Valutazione d'impatto ambientale», Milano, 1999, 1429.

(13) Sul tema, cfr. tra gli altri, P. BRAMBILLA, *La valutazione d'impatto ambientale e l'apporto giurisprudenziale alla definizione e applicazione dell'istituto*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 781 ss.; L. PRATI, *Confermata la diretta applicabilità delle norme sulla VIA anche in mancanza di atti normativi regionali di recepimento*, *ibidem*, 2002, 307 ss.; A. MARTELLI, *La disciplina dei reflui zootecnici ed oleari alla luce della normativa in materia di valutazione dell'impatto ambientale*, in *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari*, cit., 75 ss.

(14) Cfr. F. FONDERICO, *Fondamenti e limiti della semplificazione amministrativa in materia ambientale*, nello studio intitolato *Più ambiente con meno burocrazia. Verso la procedura unica di autorizzazione ambientale*, Milano, 1999, 19 ss.; A. MARTELLI, *La valutazione di impatto ambientale*, in *Manuale di diritto ambientale*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2001, 1043 ss. e spec. 1159 ss., *ivi* vedi le ampie indicazioni bibl. ed i riferimenti ad altri *Manuali*, 1174 ss.

(15) Faccio riferimento ad es. al Regno Unito e Irlanda del Nord, cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE del 7 marzo 2002, in causa C-39/01;

alla Grecia, cfr. la sentenza 7 marzo 2002, in causa C-39/01; alla Spagna, cfr. la sentenza 7 marzo 2002, in causa C-29/01.

(16) Cfr. l'art. 21, comma 1°, l. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997), «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee».

(17) L'art. 1, 2° comma, del d.lgs. n. 372/99 stabilisce: «Il presente decreto disciplina il rilascio, il rinnovo, il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti esistenti, nonché le modalità di esercizio degli impianti medesimi».

Mentre l'art. 2, relativo alle definizioni, considera «impianto esistente, un impianto in esercizio, ovvero un impianto che, ai sensi della legislazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto, abbia ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale. È considerato altresì esistente l'impianto per il quale, alla data di entrata in vigore del presente decreto, siano state presentate richieste complete delle predette autorizzazioni, a condizione che esso entri in funzione entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

(18) Tale norma si riferisce – ricordiamolo – agli impianti esistenti.

zione di impatto ambientale (tale sembra l'ambito di applicazione definito nell'art. 15 del decreto n. 372 del 1999).

Ciò significa, secondo una interpretazione, che fino alla completa attuazione della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale e fino al completo recepimento della direttiva sulla I.P.P.C., cioè fino alla completa sistemazione del quadro normativo di riferimento, si applica la norma finale citata (art. 15) che, nelle intenzioni del legislatore, rappresenta (evidentemente) anche la transitoria regolamentazione in tema di nuovi impianti.

Il percorso per il recepimento della direttiva comunitaria non si è dunque ancora concluso, anzi si può forse dire che nel corso del tempo si sono create alcune sovrapposizioni concettuali, oltreché alcuni vuoti normativi.

La soluzione offerta dal legislatore italiano presenta il «rischio di mescolare fasi di approfondimento del 'ciclo di progetto', che dovrebbero essere successive e non contestuali, afferendo la V.I.A. più alla tematica 'territoriale' e l'I.P.P.C. a quella tipica del controllo delle emissioni inquinanti» (19).

L'art. 15 del d.lgs. n. 372/99 attualmente in vigore, intende colmare (forse, in parte, in una prima fase d'attuazione) la lacuna esistente nei confronti della Comunità per l'attuazione della direttiva c.d. I.P.P.C., ma ci lascia comunque in attesa della necessaria – mi sembra – normativa «quadro» (20).

Da quanto è già emerso nei testi elaborati in sede di progetto, tra i criteri direttivi ed i principi cui è ispirata la nuova disciplina emerge la volontà di semplificare le procedure di valutazione di impatto ambientale ed autorizzazione ambientale integrata, che dovranno tener conto del rapporto costi-benefici del progetto dal punto di vista «ambientale, economico, sociale». Le procedure relative alla V.I.A. dovranno essere anticipate alla fase di «prima presentazione» del progetto, e dovrà essere introdotto un sistema di controlli idoneo ad accertare «l'effettivo rispetto delle prescrizioni».

Dovranno essere introdotti meccanismi di coordinamento tra la procedura della V.I.A. e quella della V.A.S., prevedendo altresì l'estensione della procedura I.P.P.C. ai nuovi impianti, indicando con precisione le autorità competenti per il rilascio dell'autorizzazione unica ed individuando i provvedimenti autorizzatori da ritenere «assorbiti» in quest'ultima autorizzazione.

Occorre adottare, infatti, tutte le misure di coordinamento utili ad evitare sovrapposizioni, provvedendo ad «accorpate» quindi le diverse autorizzazioni ambientali (ad esempio nel caso di impianti non rientranti nel campo di applicazione della direttiva 96/61/CE, ma sottoposti a più di una autorizzazione ambientale settoriale).

La legge comunitaria del 2001 (Legge 1° marzo 2002, n. 39, «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2001»), intendendo anche risolvere i problemi di applicazione della disciplina comunitaria, contiene una delega al governo per l'attuazione integrale della direttiva 96/61, da esercitare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria. Viene prevista una estensione dell'applicazione del suddetto decreto anche agli impianti nuovi ed a quelli sostanzialmente modificati, nonché l'indicazione esemplificativa delle autorizzazioni già in atto da considerare assorbite nell'autorizzazione integrata (21).

La legge comunitaria si inserisce – peraltro – in un contesto normativo piuttosto complesso per l'attribuzione delle competenze ed in una fase delicata di attuazione di riforme, in specie per l'entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 1998, con il quale il governo ha dato attuazione alla delega contenuta nel capo I della legge n. 59/97 relativa al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, alle Regioni ed agli Enti locali, nonché per la modifica del Titolo V della Costituzione, in particolare dell'art. 117.

Il d.lgs. n. 112/98 dedica alla valutazione d'impatto ambientale (evidentemente per il «peso» della materia) un articolo a parte (l'art. 71), dove si precisa che rimangono di competenza dello Stato le funzioni relative ad opere ed impianti localizzabili a livello interregionale, ad opere ed infrastrutture di rilievo nazionale ed internazionale, ad impianti industriali di rilevante impatto, ad opere la cui autorizzazione sia di competenza dello Stato, rinviando ad un successivo atto d'indirizzo e di coordinamento l'individuazione di specifiche categorie di opere, interventi ed attività assoggettate a procedure di valutazione di impatto ambientale da trasferire alla competenza delle Regioni, se in queste ultime è in vigore una legge regionale sulla valutazione recante l'autorità competente sul giudizio d'impatto e ferma restando la distinzione tra detta autorità e soggetto proponente (22).

La Corte costituzionale (sentenza n. 407 del 26 luglio 2002) (23), in linea con la giurisprudenza precedente alla riforma, ha affermato che l'ambiente non può ritenersi una «materia», ma un «valore» costituzionalmente protetto, che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative in materie come ad esempio il governo del territorio (o altro), per le quali quel valore assume rilievo, consentendo peraltro allo Stato di dettare *standards* di tutela uniforme in funzione di esso sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117 della Costituzione* (24). □

(19) Cfr. MARTELLI, FONDERICO, *cit.*; inoltre, cfr. N. POLITO, *Una nuova etica della responsabilità per lo sviluppo sostenibile: la VIA e la VAS, in Ambiente*, 2003, 927 ss., che si sofferma sulla opportunità di integrare VAS, VIA e IPPC nel tentativo di riassumere i procedimenti in una «cultura preventiva della sostenibilità».

(20) Il progetto di legge-quadro, frutto dell'unificazione di diversi progetti, mi risulta già approvato dalle varie Commissioni ed attualmente giacente in Parlamento.

(21) Cfr. l'art. 41 della l. 1° marzo 2002, n. 39, intitolato «Delega al Governo per l'attuazione integrale della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento», che stabilisce: «Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'integrale attuazione della direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, mediante modifiche al decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 372, in base ai seguenti principi e criteri direttivi: a) estensione delle disposizioni del citato decreto n. 372 del 1999, limitate agli impianti industriali esistenti, anche ai nuovi impianti e a quelli sostanzialmente modificati; b) indicazione esemplificativa delle autorizzazioni già in atto, da considerare assorbite nell'autorizzazione integrata».

Cfr. inoltre la «Finanziaria 2003» (L. 27 dicembre 2002, n. 289, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», pubbl. in *G.U.* n. 305 del 31 dicembre 2002), dove si ribadisce che «sono soggetti ad autorizzazione integrata ambientale statale tutti gli impianti esi-

stenti, nonché quelli di nuova realizzazione, relativi alle attività industriali di cui all'art. 1, comma 1°, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377, rientranti nelle categorie elencate nell'allegato 1 della direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996».

Infine, una recente comunicazione della Commissione, volta ad accelerare l'attuazione dei provvedimenti contro l'inquinamento, ammette che gli Stati membri non stanno facendo abbastanza per garantire che i rispettivi sistemi industriali si conformino agli *standards* fissati dall'UE per il controllo dell'inquinamento, affrontando una serie di temi-chiave quali la determinazione delle capacità produttive in relazione alle emissioni, oppure l'importanza dello scambio di informazioni sulle migliori tecnologie disponibili, quale strumento per raggiungere gli obiettivi previsti dalla normativa, ed altro.

(22) Cfr. L. MEZZETTI, *L'ambiente tra Stato-apparato e Stato-ordinamento: tendenze e prospettive*, in *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari*, cit., 21 ss.; P. BRAMUZZI, *Il governo e l'amministrazione dell'ambiente*, nel *Manuale di diritto ambientale*, a cura di MEZZETTI, sopra cit., 144 ss.

(23) In questa Riv., 2002, 495, con nota di S. MASINI, *Sul «ridimensionamento» della potestà esclusiva dello Stato e sul recepimento della nozione diffusa di ambiente quale valore costituzionalmente protetto*; cfr. questa ed altre sentenze utili in *Foro it.*, 2003, I, 688 ss., con note di commento.

(24) Cfr. M. D'ADDEZIO, nell'*Introduzione* al volume su *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari*, cit.; inoltre B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; F. FONDERICO, *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*, 2002, 337 ss.

# La nozione di rifiuto fra normativa comunitaria e normativa interna

di FRANCESCO CAROLEO GRIMALDI  
e ANTONIO MAIO

Il d.l. n. 138 dell'8 luglio 2002, convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 2002, n. 178, all'art. 14 contiene una interpretazione autentica della nozione di rifiuto, ritenuta eccessivamente restrittiva ed idonea come tale ad escludere dall'ambito applicativo della normativa nazionale, la gestione di numerose sostanze fino a quel momento considerate rifiuti a tutti gli effetti.

Due recenti sentenze della Corte di cassazione (1) evidenziano come il problema sia rappresentato non dalla definizione di rifiuto ma dall'interpretazione che si deve dare a tale definizione, cercando di delineare i confini e la portata del concetto di rifiuto.

La Commissione europea, fin dal 1995, ha cercato di dare uniformità alla definizione di rifiuto nelle legislazioni dei vari Stati membri, la cui interpretazione varia da Stato a Stato.

Sebbene la definizione di rifiuto sia stata introdotta dalla Commissione europea nel marzo 1991 (anche se in Italia il d.p.r. n. 915/1982 già individuava, seppur in modo generico, il concetto di rifiuto), in data 22 luglio 2002 una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio ha ravvisato ancora come «compito prioritario da attuare nell'ambito della disciplina dei rifiuti» quello di precisare «la distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è e lo sviluppo di criteri adeguati per l'ulteriore elaborazione degli allegati 2A e 213 della direttiva-quadro sui rifiuti».

Tale esigenza è da ritenersi ancora più impellente ove si consideri che nell'ambito dei vari Stati membri sono previste sovente (come nelle fattispecie che ci occupano) delle sanzioni penali collegate alla verifica della presenza di rifiuti tra le varie tipologie di prodotti.

La definizione di rifiuto è prevista anche nel regolamento europeo n. 259 (2) sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti. Tale regolamento ha precisato che tra gli Stati dell'Unione europea si deve avere una legislazione uniforme, perché non è possibile che mentre un paese, a parità di fattispecie, consideri un materiale come non rifiuto, ve ne sia un altro che consideri lo stesso materiale come rifiuto.

Un regolamento è direttamente applicabile e, a differenza delle decisioni suscettibili di interpretazioni diverse, la sua interpretazione è univoca.

Un quesito, a cui la Commissione europea non ha mai fornito risposta, riguarda la divergenza tra la definizione di rifiuto fornita dal regolamento europeo n. 259/93 e quella data dalla convenzione europea.

Il regolamento n. 259 sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti si richiama alla cosiddetta convenzione di Basilea, conseguita nell'ambito dell'OCSE; la definizione contenuta in tale convenzione si basa sul concetto di «abbandono» e non su quello di «disfarsi». Per la convenzione europea, al contrario, l'operazione di recupero non è, come previsto nella direttiva n. 91/156, un'operazione distinta ma è una deliberazione di smaltimento; la convenzione, pertanto, ha un suo presupposto fondamentale di origine diversa.

Il regolamento n. 259, quindi, procede autonomamente. La divergenza evidenziata riaffiora ogni qual volta il regolamento deve correlarsi alla convenzione. Sorgono enormi difficoltà generate dal presupposto di base, assolutamente diverso.

Poiché ogni paese dell'Unione europea partecipa ai lavori delle Commissioni OCSE in proprio e la Commissione europea non rappresenta gli Stati membri, accade spesso che si verifichino posizioni in netto contrasto tra loro.

Nelle considerazioni della direttiva n. 75/442, tra l'altro, si evidenziava la necessità di operare un'armonizzazione alla luce dell'art. 100 del Trattato CEE; nella direttiva n. 91/156, si sosteneva inoltre che «una disparità tra le legislazioni degli Stati membri in materia di recupero e smaltimento dei rifiuti può incidere sulla qualità dell'ambiente e sul funzionamento del mercato interno».

Questa affermazione è la conferma del generarsi di una distorsione di concorrenza se in un Paese della Comunità, a parità di fattispecie, un prodotto è non rifiuto mentre in un altro Paese della Comunità è ritenuto rifiuto.

Siffatte disparità emersero per la prima volta nel 1995, anno del caso «Tombesi», allorché tutti gli Stati furono costretti a redigere delle memorie difensive in cui illustravano la legislazione vigente in ogni singolo Paese.

La Francia, la Spagna e l'Olanda consideravano e considerano ciò che esce dal trattamento di recupero una materia prima secondaria mentre la Danimarca rimetteva la definizione di rifiuto ai singoli Comuni che, ogni anno, secondo calcoli relativi al valore economico del materiale, avrebbero indicato l'esistenza o meno di un rifiuto: all'epoca in Danimarca vi erano 185 Comuni.

Il problema trae origine dalla stessa direttiva n. 91/156 che riferisce il concetto di «disfarsi» non già al produttore iniziale di rifiuti, come l'originaria n. 75/442, ma al detentore, precisando altresì che per detentore si intende il produttore iniziale di rifiuti o chi detiene il

(1) Cass. Sez. III Pen., 17 gennaio 2003, n. 2125, Ferretti e Cass. Sez. III Pen., 29 gennaio 2003, n. 4052, Passerotti, *infra*, 248.

(2) Reg. (CEE) n. 259/93 del Consiglio del 1° febbraio 1993 relativo alla

sorveglianza ed al controllo delle spedizioni dei rifiuti all'interno della Comunità europea nonché in entrata ed uscita dal suo territorio, in *GUCE*, L 30 del 26 febbraio 1993.

materiale, in sostanza chi ne ha il possesso giuridico o fisico.

Nel ciclo vitale di un materiale non sempre il produttore iniziale di rifiuti coincide con il detentore; anzi, normalmente questo non avviene. Così pure non è detto che il detentore sia unico. Vi sono dei cicli vitali di materiali in cui sono presenti dieci o dodici detentori. Occorre, pertanto, chiedersi a quale detentore sia necessario fare riferimento quando si parla di intenzione del detentore di «disfarsi».

Un'altra anomalia è connessa al termine «intenzione» la cui traduzione è errata in quanto nel testo italiano della direttiva troviamo le parole «abbia deciso di disfarsi» mentre in tutte le altre lingue si parla di «avere l'intenzione di disfarsi».

La differenza di significato non è irrilevante: per intenzione deve intendersi un proponimento, uno scopo; si può avere un proposito senza dover necessariamente decidere di compiere qualcosa.

Occorrerebbe sapere, poi, a quale detentore si debba fare riferimento e, in caso di pluralità di detentori, se debba essere individuato quello che in quel momento detiene il materiale e verificare se vi sia in lui l'intenzione di disfarsene in quanto, probabilmente, costui ha ricevuto il materiale da un'altra persona che se ne è voluta disfare.

La stessa Commissione, nella relazione del 1996, ha evidenziato le difficoltà ad accertare quando il detentore di un materiale se ne disfi ovvero un altro lo riceva e se ne voglia o meno disfare e così via.

Il Parlamento italiano si è interessato più volte di questo problema. Nell'ottobre 1995, nel corso dei lavori preparatori di una prima proposta di legge sulla definizione di rifiuto, il presidente della Commissione ambiente della Camera, Formenti, e l'on. Gerardini chiesero ai dottori Trani e Onida, responsabili dell'Unione europea, di fornire indicazioni al Parlamento affinché fosse data una esatta interpretazione della definizione di rifiuto. Le indicazioni non furono mai fornite e così anche l'interpretazione della definizione di rifiuto non fu mai data.

La Commissione ambiente della Camera approvò, il 29 settembre 1998, la risoluzione n. 700525, che impegnava il Governo ad elaborare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, una proposta del nostro Paese che definisse in modo preciso la definizione sia del termine «rifiuto» che del termine «disfarsi», e che facesse inoltre una netta distinzione tra rifiuto e prodotto, attivandosi presso l'Unione europea perché fosse discussa tutta la materia.

Il 10 settembre 1999 il Senato approvò una proposta di legge, presentata dal presidente Giovannelli, atto Senato n. 4064, che conteneva una relazione basata sulla circostanza del tutto condivisibile che uno Stato, in assenza di indicazioni da parte della Commissione, ha il dovere, oltre che il diritto, di dare un'interpretazione della distinzione tra rifiuto e non rifiuto. E poiché dalle indagini attinte dalla precedente Commissione è risultato che il comportamento delle svariate Procure interessate al problema è stato finora assai disomogeneo e non uniforme, evidenziando una sorta di preoccupante «incertezza del diritto», si impone un chiarimento anche alla luce del principio *nullum crimen sine lege*. Il cittadino infatti deve sapere quando si configuri un reato. La relazione anteposta alla proposta di legge fa un'illustrazione in questo senso.

L'art. 14 del decreto legge n. 138 del luglio 2002, convertito con legge n. 178 dell'8 agosto 2002, si è ispirato alla proposta n. 4064, con una differenza di non poco conto: nella relazione della proposta di legge, l'obbligo di disfarsi sussisteva comunque ogni qual volta

ci si trovava in presenza di un materiale pericoloso. Il testo originario dell'art. 4 non prevedeva tale obbligo, introdotto solo a seguito di emendamento. Va però ricordato che la definizione di rifiuto contenuta nella direttiva n. 91/689, che si occupa di rifiuti pericolosi, non è diversa da quella data dalla direttiva n. 91/156 e pone comunque come obiettivo prioritario l'accertamento dell'atto del disfarsi o dell'intenzione del disfarsi.

La Corte di giustizia europea ha emanato interessanti sentenze in materia. Inizialmente si riteneva che non bastasse la potenzialità economica di un materiale per non farlo rientrare nella fattispecie dei rifiuti. Questo concetto, nella legislazione italiana, è enunciato nella sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 1990 (3). La Commissione europea non ha mai espresso alcun criterio interpretativo: nel 2002 ha detto che occorre distinguere e, pur fornendo alcuni criteri interpretativi, ha comunque riaffermato che dipende tutto dal discorso del «disfarsi». È evidente che qualsiasi interpretazione di questo termine è fine a sé stessa senza un preventivo chiarimento del significato del termine «disfarsi».

In tema di materiali che non subiscono trattamento preliminare occorre, però, considerare un concetto molto interessante che si è fatto strada nella disciplina della materia: oltre ai criteri derivanti dalla natura o meno di residuo di produzione di una sostanza, il grado di probabilità di un riutilizzo di tale sostanza senza operazioni di trasformazione preliminare costituisce un secondo criterio utile (per dire che non è rifiuto); se poi il detentore consegue un vantaggio economico nel farlo, la probabilità di tale riutilizzo è alta.

In un'ipotesi del genere la sostanza in questione non può più essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto.

Le varie sentenze della Corte di giustizia europea sul punto non dettano dei criteri di carattere generale poiché si riferiscono ai singoli casi e non sono suscettibili di un'applicazione più estesa.

Il problema cui ci si trova di fronte e che fu evidenziato nella proposta di legge n. 4064 è che occorre un minimo criterio generale che possa assurgere al rango di principio cardine su cui sviluppare il tema concettuale di rifiuto: mentre in astratto potrebbe sembrare agevole la distinzione, ben più complessa appare l'individuazione in concreto della sfera di operatività.

Secondo la direttiva n. 75/442 il rifiuto era una sostanza od oggetto di cui il detentore si disfa e abbia l'obbligo di disfarsi. Non era ancora stata introdotta la decisione di disfarsi, che fu recepita dalla direttiva n. 82/915 con il concetto di abbandono: per cui rifiuto era qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana, da cicli naturali, abbandonata o destinata all'abbandono.

Trattasi di un concetto molto più chiaro, in quanto il termine disfarsi non è di agevole comprensione.

In attuazione dell'art. 2 della legge n. 475 del 1988 sono state previste le materie prime secondarie. La provincia di Trento eccepì la possibilità dello Stato di riservarsi il potere di individuare le materie prime secondarie ma il ricorso fu respinto con la sentenza della Corte costituzionale n. 512 del 30 ottobre 1990 cit., che ha enunciato un principio, sempre presente, poi, nelle leggi italiane in materia di rifiuti. Parlando della possibilità da parte dello Stato di individuare le materie prime secondarie, si disse che «né contro tale conclusione può valere l'argomento presente in recenti sentenze della Corte di giustizia europea e di giudici nazio-

(3) Corte costituzionale 30 dicembre 1990, n. 512 (pubblicata su *G.U.* 7

novembre 1990) in tema di «tutela dell'ambiente – smaltimento dei rifiuti industriali – individuazione delle materie prime secondarie – inclusione dei residui

nali, per i quali la disciplina dei rifiuti va applicata a qualsiasi residuo oggettivamente destinato all'abbandono, senza che rilevi la sua suscettibilità ad essere impiegato nell'attività produttiva. Infatti, non è l'intrinseco valore patrimoniale del residuo o l'astratta suscettibilità dello stesso ad essere riutilizzato in un processo di trasformazione economica a far considerare il residuo come materia prima secondaria ma è piuttosto la sua attuale, effettiva ed oggettiva destinazione finale alla produzione a renderlo assoggettabile al distinto regime giuridico delle materie prime secondarie.

L'Italia, cioè, non considera esclusivamente il potenziale valore economico bensì l'effettiva ed oggettiva riutilizzazione.

Con ciò è stato introdotto un concetto suppletivo rispetto alla definizione di rifiuto, che probabilmente è stata letta in maniera erronea dalla Commissione europea. Anche sull'articolo 14 in esame deve essere chiarito: la legislazione italiana cerca di dare un'interpretazione, che può essere condivisa o meno, se esista o meno l'atto di disfarsi e poi introduce dei criteri oggettivi per determinare quando possa ritenersi configurato il concetto di «disfarsi». Non è una presunzione *iuris et de iure*, proprio perché nei criteri si afferma che non basta la destinazione e quindi la potenziale riutilizzabilità ma bisogna riscontrare l'effettiva ed oggettiva riutilizzazione.

Con la direttiva n. 91/15 emanata il 26 marzo 1991, si introdusse l'elemento soggettivo della decisione di disfarsi (negli altri Paesi si trattava di intenzione di disfarsi). Andrà verificato se si sia trattato di un errore di traduzione in considerazione del fatto che il termine decisione è, come detto, tradotto in maniera diversa nelle altre lingue. Si introdusse una distinzione tra recupero e smaltimento e si fece riferimento, quanto all'intenzione del disfarsi, al detentore. In Italia fu costituito, ai sensi dell'art. 18 della direttiva n. 91/156, un gruppo *ad hoc* per individuare la definizione di rifiuto. Questo gruppo ha lavorato per tre anni, ma non ha fatto assolutamente nulla; si disse che si attendevano le decisioni dell'OCSE, ma si trattava di una deduzione erronea, perché l'OCSE aveva un concetto diverso. A tutt'oggi a livello di Comunità europea non sono state fornite delucidazioni; è chiaro soltanto che tutti devono avere uguali diritti e che è tutto rifiuto tranne ciò di cui il detentore non si disfi: esattamente l'opposto. Sia nella direttiva n. 75/442, sia in quella n. 91/156, si parla di una lista positiva. In sostanza, affinché un materiale sia un rifiuto, esso deve, *in primis*, essere contenuto nel famoso allegato A, e questa è una presa in giro perché secondo il punto q) 16 dell'allegato A tutti gli altri materiali non compresi nei 15 punti precedenti sono rifiuti. Quindi, potenzialmente è tutto rifiuto. Però si dice anche che occorre dimostrare l'intenzione di disfarsi.

La Commissione europea ha posto sotto accusa l'art. 14 della legge n. 178 dell'8 agosto 2002, che recita: «Interpretazione autentica della definizione di "rifiuto" di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22», aprendo ai sensi dell'art. 226 del Trattato comunitario una procedura d'infrazione nei confronti del Governo italiano, con l'invio al Presidente del Consiglio della comunicazione n. 200/2213-C, (2002) 3868. Ciò che è contestato principalmente al nostro Paese è di essere venuto meno agli obblighi previsti dalla direttiva n. 74/442/CEE come modificata dalla direttiva n. 91/156/CEE. La Corte di giustizia europea ritiene infatti che, relativamente alla definizione di rifiuto, un Paese membro non possa introdurre a livello nazionale modalità di prova che abbiano come risul-

tato ed effetto quello di restringere l'ambito d'applicazione della nozione europea di rifiuto, escludendo da questo per esempio sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine «rifiuti» ai sensi della direttiva.

Rilevante è un passaggio della comunicazione di cui sopra inviata alla Presidenza del Consiglio del nostro Governo: «La Commissione ritiene non sia lecito escludere dall'ambito della normativa di cui alla direttiva le sostanze o gli oggetti dei quali il detentore ha l'intenzione oppure ha l'obbligo di disfarsi, anche se riutilizzati e riutilizzati in un ciclo produttivo o di consumo, con o senza necessità di effettuare un trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente in caso non si effettui alcun trattamento preventivo». Questo ha comportato che alcune sostanze o materiali – per esempio, gli imballaggi metallici, i rifiuti da operazioni di frantumazione di rifiuti contenenti metalli, ferro, acciaio o metalli misti provenienti da operazioni di costruzione e demolizione – non sarebbero da considerarsi rifiuti e non ricadrebbero nell'ambito delle disposizioni di trasposizione della direttiva. È evidente che l'effetto di tale disposizione italiana è di sottrarre larga parte delle sostanze ed oggetti che ricadono nell'ambito della nozione comunitaria di rifiuto modificata, pregiudicandone l'efficacia in Italia.

Il recente orientamento della Corte di cassazione, cui aderisce anche la sentenza della III Sez. penale emessa in data 27 novembre 2002 – ricorrente Ferretti – ribadisce la nozione delineata dal legislatore nel 2002 ed in particolare, oltre a richiamare naturalmente il requisito oggettivo dell'appartenenza all'allegato A del d.lgs. n. 22/1997, si sofferma soprattutto su quello soggettivo rappresentato dalla «volontà di disfarsi». Invero, pur premettendo che la nozione di rifiuto elaborata a livello comunitario dal reg. CEE n. 259/93, che all'art. 2, lett. a), rinviando all'art. 1, lett. a) della direttiva n. 75/442, ha fissato i principi cardine in materia di rifiuti (poi modificata dalla direttiva n. 91/156/CEE), è direttamente applicabile nell'ordinamento interno senza la necessità di alcun provvedimento interno d'attuazione, nel valutare la definizione elaborata dal d.l. n. 138/2002, identifica la volontà di disfarsi nella intenzione del soggetto di destinare le sostanze, i materiali, i beni ad una delle operazioni di recupero ovvero di smaltimento di cui agli allegati B e C del decreto Ronchi; ritiene, però, che la sussistenza del rifiuto debba escludersi:

- a) qualora le sostanze siano destinate al riciclaggio «tal quali»;
- b) dopo aver subito un trattamento preventivo con esclusione di una delle operazioni di recupero;
- c) possa essere riutilizzato puramente e semplicemente nel ciclo produttivo, senza necessità di trattamenti preliminari.

La Suprema Corte ha evidenziato la necessità di valutare l'*animus derelictionis* e quindi la volontà di disfarsi del materiale. Questo rappresenta infatti l'elemento discrezionale tra rifiuto e materia prima che viene venduta. La Corte, richiamando altresì l'elaborazione contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 22/1997, sottolinea che l'oggettivo inserimento di una sostanza nell'ambito del CER non comporta automaticamente l'identificarsi del rifiuto, salvo che il detentore se ne sia disfatto ovvero non intende disfarsene, o ancora non vi sia obbligato per legge o in forza di un provvedimento amministrativo (4).

Di diverso avviso è la motivazione contenuta nella sentenza n. 13711/2002, sempre della III Sez. penale – ricorrente Passerotti – certamente più informata ai principi

derivanti da raccolte finalizzate – spettanza allo Stato del relativo potere».

(4) Sulla evoluzione della legislazione in materia cfr. IMPERATO, *Inqui-*

*namento del suolo e responsabilità penale*, in AMELIO-FORTUNA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000, 121 e segg.



comunitari e tesa ad evitare un'eccessiva semplificazione della norma in antitesi al dettato comunitario, che possa innescare un meccanismo di gestione incontrollata dell'intero ciclo dei rifiuti.

Tale pronuncia, riprendendo il nuovo dettato legislativo introdotto con il d.l. n. 138/2002, ritiene la legittimità dell'intervento legislativo, in relazione al diritto internazionale. Invero considera le modifiche intervenute ed apportate alla nozione di rifiuto di cui all'art. 6, d.lgs. n. 22/1997 ed all'art. 1, direttiva n. 91/156/CEE assolutamente vincolanti. La Corte precisa che quest'ultima direttiva non sia direttamente applicabile nell'ordinamento interno (*self executing*); dalla sua emanazione, infatti, scaturirebbe esclusivamente l'obbligo di conformarsi alle sue prescrizioni mediante l'adozione degli strumenti giuridici e legislativi propri di ciascun ordinamento.

Il contrasto tra la nuova interpretazione e quanto sostenuto sino ad ora potrebbe giustificare l'avvio di una procedura di infrazione a carico dello Stato italiano (così come già visto sopra) ma non può vincolare il giudice italiano, che è chiamato quindi ad applicare in via diretta ed immediata la norma di legge sopravvenuta.

Tale ultima pronuncia, conformandosi alla giurisprudenza comunitaria che ha sempre sollecitato una valutazione del caso concreto, propende verso una interpretazione non restrittiva della nozione di rifiuto. La nozione di rifiuto andrebbe infatti esaminata tenendo in adeguata considerazione le precipue finalità poste dalla direttiva n. 75/442 ed identificatesi nella salute umana e nella tutela dell'ambiente; il che impone indubbiamente una interpretazione «estensiva», comprendente eventualmente tutti quei materiali che pur non essendo astrattamente concepibili quali «rifiuti in senso stretto» secondo i dettami della legislazione in essere, possono tuttavia recare – in concreto – pregiudizio ai sopra menzionati beni. È proprio in ottemperanza alla sollecitata «valutazione caso per caso» che la Corte di cassazione (sentenza Passerotti) ha introdotto un'ulteriore deroga alla nozione generale di rifiuto quando la destinazione alla riutilizzazione comporti un trattamento preventivo incompatibile con la tutela ambientale ovvero un trattamento di recupero del tipo di quelli disciplinati dal d.lgs. n. 22/97.

La problematica inerente alla definizione normativa della nozione di rifiuto impone, pertanto, la modifica dei decreti sul recupero-riciclo dei rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, mediante l'indicazione di specifiche tecniche più puntuali e oggettivamente praticabili e dimostrabili sui materiali effettivamente recuperabili e/o riciclabili. In merito al concetto di «trattamento preventivo» dei rifiuti, assai vago, come peraltro apparso alla Commissione europea, la norma secondaria o le definizioni della norma primaria debbono specificare una procedura tecnica univoca e puntuale, concretamente percorribile. Il riutilizzo e il recupero dei materiali dai rifiuti non dovrà inoltre prescindere dall'emanazione, nella norma secondaria, dell'individuazione di precise, univoche, omogenee caratteristiche dei singoli rifiuti da sottoporre a recupero-riciclo, in modo che si abbia la certezza che non compromettano in alcun modo le condizioni operative dei cicli in cui sono impiegati e tanto meno gli *standards* ambientali in cui insiste il ciclo produttivo. Inoltre, è fondamentale la verifica da parte del controllore della reale

utilizzo del rifiuto nel processo di riciclo attraverso procedure che individuino la reale presenza di apparecchiature di processo sul sito di riciclo e la loro effettiva capacità di utilizzare il rifiuto. Infatti, molte volte si vede solo la facciata e dietro non esistono i mezzi e gli strumenti per arrivare allo scopo. Chi riceve il rifiuto da riciclare deve quindi dimostrare la reale compatibilità del materiale con il proprio ciclo produttivo per mezzo di analisi chimiche del flusso abituale d'ingresso nel ciclo produttivo e del materiale che è riciclato.

L'art. 14 della legge n. 178/2002, fornendo una nuova interpretazione del concetto di «rifiuto», ha allargato ulteriormente le maglie di un sistema di controlli che in Italia presenta già seri problemi, come testimoniato dall'attività delle forze dell'ordine, dell'autorità giudiziaria e dallo stesso lavoro che la Commissione sta svolgendo ormai da tempo su un tema delicato come quello dei rifiuti.

La norma in esame, infatti, si trova quasi in contraddizione con l'art. 53-*bis* dello stesso decreto Ronchi, che invece punisce come fattispecie delittuosa l'organizzazione di traffico illecito di rifiuti.

Pertanto, da un lato la normativa diventa più rigida e più pregnante nei confronti degli ecocriminali, dall'altro l'art. 14 riduce il campo di controllo e di applicazione della norma medesima: alla luce della nuova definizione di «rifiuto» prevista dallo stesso art. 14 è molto più problematico reperire informazioni utili sui traffici legati allo smaltimento illecito dei rifiuti, in considerazione del fatto che i materiali riutilizzati nell'ambito dello stesso processo produttivo oppure in processi produttivi simili sono esclusi dall'applicazione di tale decreto. Ciò determinerebbe, di fatto, l'impossibilità di effettuare un controllo su tutto il procedimento che genererebbe il rifiuto, dal momento della sua partenza dall'azienda di produzione a quello dell'arrivo presso i soggetti che si occupano del trattamento e dello smaltimento.

È sicuramente encomiabile che il rifiuto venga riutilizzato nell'ambito dello stesso processo produttivo ma l'inserimento del nuovo art. 14 in questo tessuto normativo crea molteplici problemi, come del resto dimostrato da numerose inchieste giudiziarie e dai preoccupanti rapporti sull'ecomafia.

Dalle indagini effettuate dalle diverse Procure in tutto l'ambito nazionale è emerso che buona parte dei rifiuti trafficati erano le cosiddette materie prime secondarie, quelle che dovevano essere riutilizzate: quindi vi è stato un riutilizzo del tutto fittizio, a vantaggio di veri e propri traffici illeciti.

Se si considera, poi, che il decreto legislativo n. 22 del 1997 è ancora lungi dall'essere compiutamente attuato, l'interpretazione fornita dalla Suprema Corte con la sentenza «Ferretti» sortirebbe il non voluto effetto di agevolare chi vuole trafficare illecitamente nel settore. L'Italia, soprattutto in questo momento, non ha bisogno di ciò: l'art. 14 sarebbe deleterio per il sistema di controllo del settore dei rifiuti nel nostro Paese. Esso rappresenta certamente un punto di criticità. Alla luce di tale norma e tenendo conto anche delle finalità positive connesse alla sua definizione, l'interpretazione della nozione di rifiuto contenuta nell'art. 14 deve evitare che principi «virtuosi» diventino di fatto un vantaggio di chi in Italia si occupa dei traffici e smaltimenti illeciti. □

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte costituzionale - 13-1-2004, n. 12 - Chieppa, pres.; Mezzanotte, rel. - Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria c. Stato italiano.

**Agricoltura e foreste - Disposizioni dello Stato - Allevamenti ippici - Incentivi per lo sviluppo dell'ippoterapia e miglioramento genetico - Ricorsi delle Regioni Marche e Umbria - Indebita disciplina statale in ambiti materiali oggetto di potestà legislativa concorrente con disposizioni di dettaglio anziché di principio - Illegittimità costituzionale.** (L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 39; Cost., art. 117, terzo comma)

**Agricoltura e foreste - Settore lattiero-caseario - Quote latte - Disposizioni statali - Modalità di versamento del prelievo - Ricorso delle Regioni Marche, Toscana e Umbria - Prospettata indebita disciplina in ambito non riservato alla competenza dello Stato - Intervenuta abrogazione della disposizione impugnata - Cessazione della materia del contendere.** (L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 52, comma 10; Cost. artt. 117, quarto comma, 118 e 119)

**Agricoltura e foreste - Interventi per fronteggiare l'encefalopatia spongiforme bovina - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana e Umbria - Prospettata violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Non fondatezza della questione.** (L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 66; Cost. art. 117, secondo e quarto comma e 118)

**Agricoltura e foreste - Impianto abusivo di vigneti - Disciplina sanzionatoria - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria - Materia riservata alla competenza residuale delle Regioni - Indebita legiferazione dello Stato - Illegittimità costituzionale.** (L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 64; Cost. art. 117, quarto e quinto comma)

*È illegittimo costituzionalmente l'art. 52, comma 39, e l'art. 64 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) (1).*

*È cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 10, della medesima legge n. 448 del 2001, sollevata, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana e, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Umbria (2).*

*È non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 66 della predetta legge n. 448 del 2001, sollevata, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana e, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Umbria (3).*

*È costituzionalmente illegittimo l'art. 64 della legge 448/2001 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., che pone una disciplina sanzionatoria per l'impianto abusivo di vigneti, la cui competenza è riservata alle Regioni (4).*

(Omissis). - RITENUTO IN FATTO. - 1. Le Regioni Marche, Toscana, Campania ed Umbria hanno proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di numerose disposizioni della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) e, tra queste, delle disposizioni di cui agli artt. 52, commi 10 e 39, 64 e 66.

2. Le Regioni Marche, Toscana ed Umbria impugnano l'articolo 52, comma 10, che pone, in tema di quote-latte, una disciplina delle modalità di versamento del prelievo, deducendo che essa interverrebbe in un ambito estraneo alla sfera di competenza legi-

slativa dello Stato. Inoltre, il conferimento al Ministro delle politiche agricole e forestali del potere di assoggettare le modalità di versamento del prelievo alla disciplina recata dal d.l. 1° marzo 1999, n. 43, recante «Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario» (che regola il beneficio della rateizzazione), qualora si verificino eventi di particolare gravità, non troverebbe giustificazione in esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative, che dovrebbero costituire, ai sensi dell'art. 118 Cost., il parametro per l'allocatione delle funzioni medesime. Si aggiunge nel ricorso della Regione Umbria che la disposizione in esame costituirebbe fondi settoriali a gestione ministeriale in assenza di competenza legislativa, in violazione dell'art. 119 della Costituzione.

3. Le Regioni Marche ed Umbria censurano l'art. 52, comma 39, nella parte in cui prevede incentivazioni a favore degli allevamenti ippici per lo sviluppo dell'ippoterapia e per il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori. Se ne deduce il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, poiché, pur volendo ricondurre la disciplina alla materia della «tutela della salute», nelle materie di potestà legislativa concorrente lo Stato dovrebbe limitarsi alla predisposizione di principi fondamentali o di una normativa a carattere suppletivo e tale non potrebbe essere considerata la previsione di un finanziamento per l'ippoterapia. Neppure, prosegue il ricorso della Regione Marche, la disposizione potrebbe essere ricondotta all'art. 117, secondo comma, lettera m), non prendendo forma, nella disposizione censurata, «alcuna determinazione di un livello essenziale relativo alla prestazione sanitaria che contempla l'utilizzo dei cavalli a scopo terapeutico». Nella parte in cui affida a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la disciplina necessaria per la sua attuazione, l'art. 52, comma 39, incorrerebbe inoltre nella lesione del riparto della potestà regolamentare delineato nell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Ove poi si ritenesse che la funzione affidata al Ministro abbia natura non regolamentare, sarebbe comunque violato l'art. 118 della Costituzione, e i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione in esso affermati.

4. Le Regioni Marche, Toscana, Campania ed Umbria impugnano l'art. 64, che, nel disciplinare le sanzioni amministrative applicabili per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti e i casi in cui gli stessi debbano intendersi a tutti gli effetti regolarizzati, invaderebbe un ambito materiale riservato alla competenza residuale della Regione. Non potrebbe obiettarsi, secondo la difesa della Regione Toscana, che in relazione ai vigneti abusivamente impiantati venga in rilievo il regolamento comunitario n. 1493/99, poiché anche l'attuazione della normativa comunitaria, nelle materie di competenza regionale, spetterebbe alle Regioni.

5. Le Regioni Marche, Toscana ed Umbria denunciano l'articolo 66, che pone prescrizioni dirette a ridurre i fenomeni di influenza catarrale dei ruminanti (cosiddetta *blue tongue*). Esso costituirebbe un intervento legislativo in ambito chiaramente affidato alla legislazione regionale residuale. Inoltre, nella parte in cui prevede la predisposizione di una serie di interventi e la gestione di un apposito fondo per fronteggiare l'emergenza, la disposizione impugnata avrebbe violato i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che devono porsi a fondamento di ogni allocatione di funzioni amministrative. La lesione non verrebbe meno neanche qualora si ritenesse che lo Stato abbia semplicemente introdotto delle modifiche alla disciplina di funzioni amministrative già ad esso riconosciute dalla legislazione vigente. Si osserva al riguardo nel ricorso della Regione Marche che, dopo la revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione, lo Stato potrebbe legittimamente dettare norme per l'organizzazione di una funzione amministrativa «solo nell'ambito di un intervento che contempli la complessiva riallocazione delle funzioni amministrative relative ad un determinato ambito materiale», dovendosi escludere che esso possa procedere ad interventi di semplice integrazione

parziale della disciplina previgente «in assenza di una simile operazione complessiva».

6. Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

Le norme denunciate sarebbero, secondo la difesa erariale, finalizzate alla diretta applicazione di normative comunitarie e, quindi, espressione della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a). Inoltre si osserva che il Consiglio di Stato, con parere dell'Adunanza generale del 25 febbraio 2002, n. 2/02, ha ritenuto legittime le disposizioni in oggetto, pur riconoscendone il carattere cedevole nei confronti della successiva eventuale normativa regionale. Le funzioni conferite con le norme impugnate, inoltre, devono essere esercitate d'intesa con la Regione, ciò che varrebbe ad escludere che possa determinarsi una lesione delle competenze regionali in materia.

Con specifico riguardo all'art. 52, comma 10, relativo al versamento delle quote-latte, esso atterrebbe a materia disciplinata dalla l. 27 aprile 1999, n. 118 (conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 1° marzo 1999, n. 43, recante «Disposizioni urgenti per il settore lattiero-caseario»), che sarebbe norma statale emanata in diretta applicazione di obblighi comunitari. Il primo e secondo comma dell'articolo 64 costituirebbero invece manifestazione dell'attività sanzionatoria in tema di illeciti amministrativi, che sarebbe di esclusiva spettanza statale.

7. In prossimità dell'udienza pubblica del 17 giugno 2003 tutte le ricorrenti hanno depositato memorie, argomentando ulteriormente a sostegno delle proprie ragioni.

In merito all'art. 52, comma 10, la difesa della Regione Marche sostiene che in tema di quote-latte i principi fondamentali sarebbero direttamente ricavabili dalla disciplina comunitaria e quindi, in una materia di potestà residuale della Regione, la normativa statale non potrebbe dettare principi inderogabili. Rammenta ancora la ricorrente come l'art. 1, primo comma, della l. 30 maggio 2003, n. 119 (conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari) abbia riconosciuto la competenza delle Regioni nel settore.

In replica all'Avvocatura dello Stato, la quale sostiene che gli artt. 52, commi 10 e 39, si collocherebbero «nell'ambito dei rapporti senza intermediazione dello Stato con l'Unione europea», con la conseguenza di radicare una competenza esclusiva statale, la Regione Umbria osserva che non vi sono indicate dalla difesa erariale le norme di cui le disposizioni impugnate sarebbero attuative e comunque rileva che le Regioni sono competenti a dare diretta attuazione alle norme comunitarie, mentre lo Stato conserverebbe solo la possibilità di intervenire in via sostitutiva per evitare inadempimenti. La difesa della Regione Marche soggiunge, in riferimento all'art. 52, comma 39, che la previsione di un finanziamento per la promozione dell'ippoterapia, in materia di competenza regionale, non costituirebbe una disposizione di principio, né una disciplina suppletiva derogabile dal legislatore regionale e tanto meno potrebbe essere espressione della competenza esclusiva statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [art. 117, secondo comma, lettera m)].

Quanto all'impugnazione dell'art. 64, la Regione Marche deduce che la legge statale che pone un regime sanzionatorio per l'impianto abusivo di vigneti atterrebbe alla materia dell'agricoltura, affidata alla competenza legislativa residuale della Regione e ricorda come diverse Regioni, ormai da tempo, abbiano disciplinato la materia.

7.1. Ulteriori memorie ha depositato pure l'Avvocatura generale dello Stato, la quale premette che la legge finanziaria oggetto di impugnazione «rappresenta lo strumento di decisione unitaria per il coordinamento della finanza pubblica anche – e oggi soprattutto – in relazione alla necessità di rispettare i vincoli concordati a livello europeo con il patto di stabilità».

Nel merito, la difesa erariale rileva, in riferimento all'art. 52, comma 10, che l'intervento legislativo si sarebbe reso necessario per evitare una procedura di infrazione preannunciata dal parere motivato complementare della Commissione europea del 20 dicembre 2001, che aveva chiaramente negato che il pagamento in forma rateale, ai sensi della legge n. 118 del 1999, fosse giustificabile per campagne successive a quella del 1998-1999. L'Avvocatura aggiunge che la disposizione impugnata non sarebbe idonea a recare alcuna lesione attuale e concreta al potere legislativo regionale, limitandosi

a prevedere una possibilità di intervento, peraltro rigorosamente circoscritta a ipotesi di carattere eccezionale, e prosegue rilevando come la stessa risulterebbe posta nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea [art. 117, secondo comma, lettera a)]. Un'applicazione non omogenea sul territorio della facoltà di rateizzazione, secondo la difesa erariale, darebbe luogo inoltre a disparità di trattamento, con lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Quanto all'art. 64, che ad avviso dell'Avvocatura sarebbe espressione della potestà legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», esso non lederebbe le attribuzioni regionali, in quanto porrebbe solo alcuni «principi fondamentali» della materia.

Infine, con riguardo all'impugnazione dell'art. 66, l'Avvocatura ritiene che la disposizione intervenga in materia di legislazione esclusiva statale e, precisamente, di «profilassi internazionale» [art. 117, secondo comma, lettera q)] e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [117, secondo comma, lettera s)]. Le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti riguardano infatti gli allevamenti situati in territori che comprendono l'intera Comunità europea. In ordine alla censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., si sostiene poi che l'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di interventi per la protezione dalla influenza catarrale e la gestione di un apposito «fondo per l'emergenza *blue tongue*», troverebbe giustificazione in esigenze di carattere unitario. Il coordinamento degli interventi economici e sanitari sarebbe infatti necessario tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle singole Regioni.

CONSIDERATO IN DIRITTO. – 1. Le Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria hanno proposto questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, di numerose disposizioni della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002).

Le impugnazioni relative agli artt. 52, commi 10 e 39, 64 e 66 vengono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte negli stessi ricorsi e, per omogeneità di materia, possono essere decise con la medesima sentenza.

2. Le Regioni Marche, Toscana e Umbria hanno impugnato, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 52, comma 10, nella parte in cui dispone che il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Commissione europea, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, «può consentire eccezionalmente, per periodi di produzione lattiera in cui si verificano eventi di particolare gravità», che il versamento del prelievo avvenga con le modalità previste dall'art. 1, commi 15 e 16, del d.l. 1° marzo 1999, n. 43; commi, questi ultimi, che disciplinano, rispettivamente, le modalità di versamento del prelievo presso la sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Roma e la possibilità di rateizzazione dello stesso.

Tutte le ricorrenti lamentano che la legge disciplini un ambito estraneo alla sfera di competenza statale, in quanto riconducibile alla potestà legislativa residuale delle Regioni e inoltre che il conferimento al Ministro delle politiche agricole e forestali del potere di assoggettare le modalità di versamento del prelievo alla disciplina recata dal decreto legge n. 43 del 1999 non troverebbe giustificazione in esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative da parte dello Stato, e quindi non sarebbe espressione di istanze di sussidiarietà. Infine, secondo la Regione Umbria, la disposizione impugnata costituirebbe fondi settoriali a gestione ministeriale in assenza di una competenza legislativa statale.

Nelle more del presente giudizio di costituzionalità l'intero decreto legge n. 43 del 1999, convertito nella l. 27 aprile 1999, n. 118, è stato abrogato dall'art. 10, comma 47, del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, convertito nella l. 30 maggio 2003, n. 119, che ha fatto decorrere l'abrogazione «dal primo periodo di commercializzazione successivo alla data di entrata in vigore del decreto». Ebbene, se si considera che tale decreto è entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, il 31 marzo 2003, e che l'anno agricolo (ossia il «periodo di commercializzazione» cui si fa riferimento nel disciplinare l'effetto abrogativo), in base alla normativa comunitaria, inizia il primo aprile, si può concludere che l'abrogazione del decreto legge n. 43 del 1999 decorre dal primo aprile 2003. Risulta pertanto abrogata la disposizione (art. 1, decreto legge n. 43 del 1999) che disciplinava le modalità di versamento del prelievo che il Ministro, in base alla disposizione impugnata, poteva eccezionalmente consentire. In tal modo l'art. 52, comma 10, è restato privo di oggetto.

Deve pertanto dichiararsi cessata la materia del contendere giacché il potere ministeriale che le ricorrenti contestano alla data del 1° aprile 2003 non era stato esercitato.

3. Le Regioni Marche e Umbria hanno impugnato, in riferimento agli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, nonché all'art. 118 della Costituzione, l'art. 52, comma 39, che dispone incentivazioni nella misura di circa 2.500.000 euro complessivi a favore degli allevamenti ippici «per lo sviluppo dell'ippoterapia e per il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori» e prevede che «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le disposizioni per l'attuazione del presente comma e per l'erogazione degli incentivi da parte dell'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE)».

La disciplina, si osserva nei ricorsi, atterrebbe ad un ambito di potestà legislativa residuale della Regione. In ogni caso, argomenta la Regione Marche, pur concedendo che l'oggetto della regolazione ricada nella materia della «tutela della salute», di potestà concorrente, non verrebbero meno le ragioni di incostituzionalità della disposizione denunciata, ove si consideri, da un lato, che lo Stato, anziché limitarsi alla predisposizione dei principi della materia, avrebbe posto disposizioni di minuto dettaglio; dall'altro, che il conferimento di potestà regolamentare al Ministro dell'economia e delle finanze derogherebbe alla regola di riparto fissata nell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Infine, rilevano entrambe le ricorrenti, risulterebbe violato anche l'art. 118 della Costituzione, giacché la funzione amministrativa affidata al Ministro non troverebbe giustificazione nei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

La questione è fondata.

Devono innanzitutto essere distinti i due diversi oggetti della disposizione impugnata: l'incentivazione della ippoterapia, da una parte; il miglioramento genetico dei trottatori e dei galoppatori, dall'altra.

L'ippoterapia consiste in un trattamento medico che prevede l'impiego dei cavalli ai fini della cura di forme di patologie quali l'autismo. Si tratta dunque, all'evidenza, di un oggetto estraneo alla materia «agricoltura» e piuttosto riconducibile alla «tutela della salute», che il terzo comma dell'art. 117 Cost. enumera fra le materie di potestà concorrente.

Quanto al miglioramento genetico, esso è invece ascrivibile alla materia agricoltura, come si evince sia dalla lettura dell'art. 75 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, il quale trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative concernenti «l'ippicoltura per il mantenimento degli stalloni di pregio, per l'ordinamento del servizio di monta e per la gestione del deposito di cavalli stalloni, nonché gli interventi tecnici per il miglioramento delle produzioni equine»; sia dall'art. 66 del medesimo d.p.r. n. 616, il quale, a sua volta, elenca, tra le funzioni amministrative nella materia agricoltura e foreste, il «miglioramento e incremento zootecnico».

La disposizione impugnata, in breve, non risulta espressione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma disciplina oggetti ricadenti, al più, in materie di potestà legislativa concorrente.

Il legislatore statale avrebbe dunque dovuto limitarsi alla predisposizione di un principio di disciplina, che la Regione potesse svolgere nell'esercizio delle competenze legislative ad essa spettanti. Ma la puntuale previsione secondo la quale «a favore degli allevamenti ippici sono previste per l'anno 2002 nella misura massima di 2.582.284,50 euro complessivi per lo sviluppo dell'ippoterapia (...)» certamente non è qualificabile come norma di principio, e pertanto esorbita dai limiti posti nell'art. 117, terzo comma, ultima frase, della Costituzione.

È pure da accogliere la questione relativa alla seconda parte del comma 39. In una materia che, come si è detto, non è comunque qualificabile, in relazione ad alcuno degli oggetti che disciplina, come di potestà esclusiva statale, è infatti conferito al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di dare attuazione alla disposizione impugnata, con ciò violando la chiara previsione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che attribuisce la potestà regolamentare allo Stato nelle sole materie di competenza legislativa esclusiva.

4. Le Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria censurano, in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, l'art. 64, che pone una disciplina sanzionatoria per l'ipotesi di impianto abusivo di vigneti, con ciò invadendo, secondo le ricorrenti, l'ambito materiale dell'agricoltura, riservato alla competenza residuale della Regione.

La questione è fondata.

È orientamento saldo nella giurisprudenza di questa Corte che la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali (cfr. sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993). Ebbene, l'impianto di vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione. Si tratta, dunque, di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale. Non varrebbe neppure rilevare in contrario che la disposizione impugnata è direttamente attuativa del regolamento CE n. 1493/99, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, l'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria spettano infatti, nelle materie di loro competenza, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5. Le Regioni Marche, Toscana e Umbria denunciano, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 66, che estende gli interventi previsti per fronteggiare l'emergenza derivante dalla encefalopatia spongiforme bovina (la «mucca pazza») «alle aziende zootecniche e alle cooperative di allevamento bovini ubicate nelle Regioni e Province sottoposte a sorveglianza dall'influenza catarrale dei ruminanti» di cui all'allegato 1 della decisione n. 2001/783/CE della Commissione, del 9 novembre 2001.

La questione non è fondata.

Le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie (decisioni della Commissione nn. 2001/783/CE e 2003/218 CE) in diversi Stati membri della Comunità europea (Italia, Francia, Grecia) sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale «profilassi internazionale» [art. 117, secondo comma, lettera q)], e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema [art. 117, secondo comma, lettera s)], anch'essa riservata alla legislazione statale.

Anche la denuncia relativa alla violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, per non avere la legge impugnata allocato le relative funzioni amministrative alle Regioni, non merita accoglimento. L'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di interventi per la protezione dall'influenza e la gestione di un apposito «fondo per l'emergenza blue tongue», trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza. Il coordinamento degli interventi economici e sanitari si rende infatti necessario proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati. Le stesse Regioni, del resto, come ha incontestatamente ricordato l'Avvocatura dello Stato nei suoi scritti difensivi, erano tanto consapevoli della impossibilità di fronteggiare a livello locale l'emergenza di cui si tratta da aver ripetutamente sollecitato l'intervento statale. (*Omissis*)

(1-3) ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE, CORTE COSTITUZIONALE E «MATERIA» AGRICOLA.

Incomincia a produrre effetti sul piano della giurisprudenza dei giudici del Palazzo della Consulta la legge costituzionale n. 3 del 2001, ed in particolare in relazione alla materia «agricoltura», della quale, per altro, da parte di più d'un giurista si dice anche che essa è scomparsa o di incerta individuazione (1).

L'osservazione può sembrare convincente, ma merita qualche ulteriore approfondimento, al quale muove qualche stimolo la stessa sentenza qui in commento la quale, pur in forma discutibile, cerca di individuare la detta materia in due differenti modi: facendo ricorso alla legislazione di trasferimento di competenze alle Regioni operata con il d.p.r. n. 616 del 1977 per stabilire l'agrarietà dell'allevamento di equini ovvero affermando, a proposito di una successiva questione, che «l'impianto di

(1) A. GERMANÒ, *La 'materia' agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, a p. 194 afferma: «La 'materia' agricoltura non è una vera materia con confini certi e ben determinati (...)», ripren-

dendo posizioni che sono emerse presso i costituzionalisti e applicate a tutte le «materie» scomparse dall'elencazione dell'art. 117, a seguito della sua nuova versione.

vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione". In entrambi i casi, comunque, la Corte non è arrivata a precisare meglio una definizione di agricoltura al fine che si sta considerando, anche se con la seconda soluzione si è avvicinata ad una nozione tecnica condivisibile, soprattutto se si elimina la sola destinazione all'alimentazione, dato che l'agricoltura alleva piante e animali anche non a fini alimentari; inoltre, intesa in senso stretto, l'agricoltura si deve svolgere sul terreno.

Quest'ultima osservazione ci porta ad altra considerazione, relativa ai confini del diritto agrario (argomento diverso dai confini dell'agricoltura, essendo il primo attinente al diritto, il secondo alle scienze agronomiche), che sono mutevoli con il cangiare dell'orientamento del legislatore (2), il quale può disporre diversamente, in epoche differenti, accorpando nell'agrario o scindendoli, segmenti di materia non propriamente agrari; a questo proposito basti osservare i diversi contenuti dell'art. 2135 c.c. nelle loro versioni originaria e in quella del 2001 (3). Appare chiaro, allora, che non potrà essere la Corte a stabilire quali siano i territori occupati dal «diritto agrario», dovendosi ritenere che, per quanto attiene a submaterie che non riguardino il solo allevare piante o animali (nozione tecnica che, pur con qualche moderazione, può essere presa come base per una idea tecnica di agricoltura), sarà la legge dello Stato a stabilirne l'agrarietà anche ai fini dell'individuazione delle competenze regionali. Il che, tuttavia, ci porta a concludere che una materia «agricoltura» esiste e che anche lo Stato non può non avere competenza normativa in essa, benché non enumerata nell'art. 117 Cost. (4).

Venendo alla sentenza in commento, non si può non rilevare come essa in qualche misura contraddica altra sentenza dello scorso anno, nella quale la Corte aveva mostrato più prudenza nel considerare spossessato lo Stato di poteri non elencati nel nuovo articolo 117, accogliendo una posizione dottrinale che legge il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 in senso biunivoco, come sembra logico si debba fare (5). Infatti, le questioni oggetto del contendere, in questo caso, sono espressamente vicine o collegate all'agricoltura, ovvero propriamente agrarie, ma la soluzione adottata nella citata precedente sentenza avrebbe potuto, almeno in ordine ad alcune fattispecie, essere utilizzata anche ora, mentre così non è stato; inoltre le risposte date dalla Corte appaiono foriere di rilevanti problemi a livello comunitario, oltre che discutibili sul piano interno, come si cercherà di evidenziare.

Una prima censura riguardava le modalità di versamento del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario, ma essa è stata considerata, correttamente, superata da una *lex superveniens*; tuttavia resta il problema di fondo, che probabilmente è irresolubile, del regime stesso del prelievo supplementare sul latte bovino (a carico di chi abbia superata la sua quota di produzione del latte). Le Regioni Marche, Toscana ed Umbria avevano impugnato l'art. 52, comma 10, della legge finanziaria del 2002, il quale stabilisce che il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Commissione C.E., d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, può «consentire eccezionalmente, per periodi di produzione lattiera in cui si verifichino eventi di particolare gravità», che il versamento del prelievo avvenga con le modalità previste dall'art. 1, commi 15 e 16, del d.l. 1° marzo 1999, n. 43 (6), che disciplinano, da un lato le moda-

lità di versamento del prelievo presso la Sezione di tesoreria provinciale dello Stato di Roma, dall'altro la possibilità di rateizzazione dello stesso, il che, secondo le Regioni ricorrenti, non avrebbe trovata giustificazione in esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative, che forniscono, ai sensi dell'art. 118 Cost., la base giuridica che giustifica l'accentramento di queste funzioni.

Sul punto, prescindendo dall'esito della vicenda davanti alla Corte, legata all'abrogazione tempestiva della norma contestata, si può rilevare che impedendo una decisione centrale quanto alla rateizzazione del pagamento del prelievo – misura probabilmente contraria alla normativa comunitaria, ma in materia di quote latte le violazioni italiane non si contano più – si concretizzerebbe una fattispecie di elevata problematicità. In effetti, se si verificassero ulteriori casi eccezionali in materia, la rateizzazione dovrebbe essere concessa dalle Regioni, ma una tale decisione potrebbe essere presa dall'una e non dall'altra Regione, il che, se in certe circostanze potrebbe essere ragionevole, ove i problemi derivassero da situazioni coinvolgenti solo alcune parti del territorio nazionale, diventerebbe irragionevole ove il problema fosse di livello nazionale, dato che anche in quel caso si potrebbero avere comportamenti diversi da parte delle differenti Regioni.

Considerando proprio l'esempio della rateizzazione del prelievo supplementare, si deve osservare, inoltre, che tale «concessione» a favore degli allevatori, prescindendo ancora da eventuali sanzioni decise a livello comunitario – che non sono una novità in materia di quote latte – costituisce comunque un aggravio per il bilancio statale, posto che, in ogni caso, tale prelievo va tempestivamente versato alle casse del FEAOG, e che la Commissione, in mancanza, in sede di *apurement de comptes* provvede a trattenere gli importi dovuti allo Stato. È pur vero che lo Stato, a sua volta, potrebbe trattenere l'importo alle singole Regioni che avessero adottato il provvedimento, ma se così fosse, probabilmente esse non interverrebbero mai in tal senso, poiché le diminuzioni delle somme messe a disposizione dello Stato avrebbero incidenza sulla loro capacità di spesa anche, ad esempio, in materia di sanità.

La sentenza n. 303 del 2003 aveva lasciato pensare che le cose avrebbero potuto prendere una piega diversa: infatti, in essa la Corte aveva affermato, tra l'altro, che «In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano

(2) Sull'arg. mi permetto di rinviare a L. COSTATO, in AA.VV., *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* (a cura di L. Costato), I<sup>a</sup> edizione, 16 ss.

(3) Sull'arg. v. E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2*, in *Commentario al d. lgs. n. 228/2001*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, 723 ss. e M. GOLDONI, *Commento all'art. 1*, in *Commentario al d.lgs. n. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 213.

(4) L'argomento merita un ben più approfondito argomentare, che non

si può e vuol proporre in questa sede.

(5) V. la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, e la posizione di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 366 ss.

(6) Convertito nella l. 27 aprile 1999, n. 118. Detta legge è stata abrogata dall'art. 10, comma 47, del d.l. 28 marzo 2003, n. 49, convertito nella l. 30 maggio 2003, n. 119.

sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto (...).

Ed è opportuno chiarire fin d'ora, anche per rendere più agevole il successivo argomentare della presente sentenza, che la mancata inclusione dei «lavori pubblici» nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti<sup>(7)</sup>.

L'intervento relativo alla rateizzazione del prelievo di corresponsabilità a carico dei produttori di latte non sembra necessariamente un intervento strettamente agricolo, avendo finalità sociali; in effetti le regole agrarie, al proposito, non consentono dubbi, e il prelievo va pagato tempestivamente dai produttori e tempestivamente accreditato alle casse comunitarie, sicché il ritardo «autorizzato» del pagamento non rientrerebbe nella «materia agricola» che, come si vedrà, è individuata dalla Corte in modo che appare sicuramente «retro».

Altra questione trattata dalla Corte riguarda il sostegno previsto dalla legge finanziaria del 2002 (art. 52, comma 49) a favore degli allevamenti ippici sia per lo sviluppo dell'ippoterapia che per il miglioramento genetico degli allevamenti ippici e il potere di esecuzione dell'intervento attribuito al proposito al titolare del ministero economico.

La Corte, molto sbrigativamente, risolve il tutto considerando l'intervento statale invasivo sia delle competenze legislative che di quelle regolamentari non spettantegli.

È interessante, poi, osservare come la Corte abbia riconosciuto una competenza ripartita fra Regioni e Stato quanto all'ippoterapia, e come abbia automaticamente concluso che l'intervento statale doveva limitarsi «alla predisposizione di un principio di disciplina». Non v'ha dubbio che possa ritenersi che la norma costituzionale, per quanto riguarda l'ippoterapia, preveda la competenza ripartita: tuttavia in cosa potrebbe consistere la normativa di principio sull'argo-

mento è difficile immaginare, trattandosi, di per sé, di materia di dettaglio.

Nella medesima parte del ricorso, si è sostenuta la competenza regionale in materia di miglioramento genetico delle razze equine; al proposito la Corte ha riconosciuto la fondatezza del ricorso, che appare effettivamente corretto, ma ha costruito la sua – per altro assai sintetica, ma questo «vizio» caratterizza l'intera sentenza – motivazione basandola sugli artt. 75 e 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, dei quali il primo aveva trasferito alle Regioni le funzioni amministrative concernenti «l'ippicoltura per il mantenimento degli stalloni di pregio, per l'ordinamento del servizio di monta e per la gestione del deposito di cavalli stalloni, nonché gli interventi tecnici per il miglioramento delle produzioni equine», il secondo aveva elencato, tra le funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste, il «miglioramento e incremento zootecnico».

Sembra quanto meno curioso che la nozione di agricoltura, che nella stessa sentenza la Corte ha sinteticamente ricostruito parlando di allevamento di animali e di coltivazione di piante, finisca per essere, in questo caso, ricondotta ad un «ritaglio» proposto dalla decretazione delegata del 1977, quasi a voler affermare che nell'individuazione della «materia agraria» si deve tenere in conto quanto a suo tempo è stato stabilito in sede di decentramento amministrativo.

Un'altra questione sottoposta alla Corte riguarda le sanzioni in materia di violazione di regole concernenti l'impianto di vigneti; al proposito è d'interesse notare che la Corte afferma da un lato, come ricordato, che «l'impianto di vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione», dall'altro che «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali». Potremmo avere, dunque, sanzioni differenti, per mancato rispetto delle più disparate normative comunitarie? Sembra che, al proposito, non si possa sottacere la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, che pretende dagli Stati sanzioni dissuasive, proporzionate ed adeguate; sarà interessante verificare, all'occasione, se la Corte di giustizia scrutinerà le leggi di ciascuna Regione per verificare il rispetto di queste caratteristiche nelle loro sanzioni amministrative.

Questa osservazione ci porta ad altra, relativa all'adeguamento del diritto interno a quello comunitario relativamente ad argomenti attinenti alimentazione e tutela della salute, materie di legislazione concorrente: quale normativa di principio si può dettare in ordine all'attuazione di direttive comunitarie dettagliate sugli additivi ammissibili nei cibi? Seguendo l'orientamento espresso in questo caso dalla Corte, si dovrebbero avere una ventina di leggi regionali sul punto, di contenuto necessariamente identico, dato che le direttive in questione sono adottate per salvaguardare l'unicità del mercato europeo e non lasciano margini di discrezionalità al legislatore nazionale, ma non si comprende quale normativa di principio potrebbe dettare lo Stato.

Sembra, in definitiva, che la riforma contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001 non sia stata adottata considerando attentamente una serie di problemi che stanno progressivamente emergendo; è auspicabile che la preannunciata ulteriore riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione ponga rimedio a queste disfunzioni, o è chiedere troppo? (8)

Luigi Costato

(7) Punti 2.1. e 2.3. della motivazione.

(8) A. GERMANÒ, *op. loc. cit.*, al termine di un ampio argomentare,

dichiara: sono «ancora confuso, sicché non mi sento di affermare che quanto sto per dire sia veramente la «conclusione»».

Corte di giustizia C.E. - 4-7-2000, in causa C-424/97 - Rodriguez Iglesias, pres.; Edward, rel.; Mischo, avv. gen. - Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein.

**Comunità europea - Diritto comunitario - Violazione del diritto comunitario imputabile ad un ente di diritto pubblico di uno Stato membro - Presupposti della responsabilità dello Stato e dell'ente di diritto pubblico di questo Stato - Requisiti linguistici e compatibilità con la libertà di stabilimento.**

**Comunità europea - Diritto comunitario - Violazione - Determinazione - Margine di discrezionalità dello Stato - Valutazione.**

*Il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso (1).*

*Per stabilire se sussista o meno una violazione grave e manifesta del diritto comunitario, ai sensi della giurisprudenza della Corte, si deve tenere conto del margine di discrezionalità di cui dispone lo Stato membro (o l'ente pubblico) di cui trattasi. L'esistenza e l'ampiezza di tale margine di discrezionalità devono essere valutati rispetto al diritto comunitario e non rispetto al diritto nazionale (2).*

(Omissis)

1. - Con ordinanza 8 dicembre 1997, pervenuta alla cancelleria della Corte il 15 dicembre seguente, il Landgericht di Düsseldorf sottoponeva alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), tre questioni pregiudiziali sulle condizioni e le modalità di assunzione della responsabilità di uno Stato membro e, eventualmente, di un ente di diritto pubblico di tale Stato per danni provocati ai singoli da violazioni del diritto comunitario che sono loro imputabili, nonché sulla legittimità della subordinazione della convenzione con un dentista, cittadino di un altro Stato membro, al requisito di una sufficiente conoscenza della lingua dello Stato membro di stabilimento.

2. - Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione proposta dal signor Haim, dentista, contro l'organismo di diritto pubblico Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (associazione dei medici dentisti convenzionati della Renania del Nord, in prosieguo: la «KVN») al fine di ottenere il risarcimento per il mancato guadagno che egli afferma di aver subito per effetto della violazione del diritto comunitario da parte di quest'ultima.

3. - *Il diritto comunitario.*

La direttiva del Consiglio 25 luglio 1978, 78/686/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di dentista e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi (GUL 233, pag. 1) prevede all'art. 2 che ogni Stato membro riconosce i diplomi, certificati ed altri titoli di dentista tassativamente enumerati all'articolo 3 della stessa direttiva rilasciati dagli altri Stati membri, attribuendo loro, nel proprio territorio, lo stesso effetto dei diplomi, certificati ed altri titoli da esso rilasciati per quanto concerne l'accesso alle attività di dentista ed al loro esercizio.

Punti 4-24 (Omissis)

25. - *Sulla prima questione.*

Con la sua prima questione, il giudice *a quo* chiede in sostanza se il diritto comunitario osti a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso.

26. - In via preliminare, occorre ricordare che la responsabilità per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario imputabili ad una pubblica autorità nazionale costituisce un principio, inerente al sistema del Trattato, che crea obblighi in capo agli Stati membri (sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a., *Racc.* pag. I-5357, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, *Racc.* pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, *Racc.* pag. I-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, *Racc.* pag. I-

2553, punto 24, e 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, Dillenkofer e a., *Racc.* pag. I-4845, punto 20, e 2 aprile 1998, causa C-127/95, Norbrook Laboratories, *Racc.* pag. I-1531, punto 106).

27. - Come hanno, in sostanza, rilevato tutti i governi che hanno presentato osservazioni alla Corte e la Commissione, e come risulta dalla giurisprudenza della Corte, spetta a ciascuno degli Stati membri accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto comunitario, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso tale violazione e a prescindere da quella cui, in linea di principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento (sentenza 1. giugno 1999, causa C-302/97, Konle, *Racc.* pag. I-3099, punto 62).

28. - Gli Stati membri non possono pertanto sottrarsi a tale responsabilità né invocando la ripartizione interna delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel loro ordinamento giuridico interno, né facendo valere che l'autorità pubblica autrice della violazione del diritto comunitario non disponeva delle competenze, cognizioni o dei mezzi necessari.

29. - Non risulta tuttavia dalla giurisprudenza citata nei punti 26 e 27 della presente sentenza che al risarcimento dei danni provocati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario debba necessariamente provvedere lo Stato membro stesso perché i suoi obblighi comunitari siano adempiuti.

30. - Infatti, per quanto riguarda gli Stati membri a struttura federale, la Corte ha già statuito che, purché le modalità procedurali in essere nell'ordinamento giuridico interno consentano una tutela effettiva dei diritti derivanti ai singoli dall'ordinamento comunitario senza che sia più difficoltoso far valere tali diritti rispetto a quelli derivanti agli stessi singoli dall'ordinamento interno, al risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario non deve necessariamente provvedere lo Stato federale perché gli obblighi comunitari dello Stato membro siano adempiuti (sentenza Konle, citata, punti 63 e 64).

31. - Ciò vale del pari per gli Stati membri, a struttura federale o meno, nei quali talune funzioni legislative e amministrative sono assunte in maniera decentrata da enti locali dotati di una certa autonomia o da qualsiasi altro ente di diritto pubblico giuridicamente diverso dallo Stato. In tali Stati membri il risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti d'ordine interno adottati in violazione del diritto comunitario da un ente di diritto pubblico può quindi essere garantito da quest'ultimo.

32. - Il diritto comunitario non osta neppure alla sussistenza della responsabilità di un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario accanto a quella dello Stato membro stesso.

33. - A questo riguardo, si deve ricordare la giurisprudenza consolidata secondo la quale, con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario nel caso in cui le condizioni per la responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto comunitario siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (sentenze citate Francovich e a., punti 41-43, e Norbrook Laboratories, punto 111).

34. - Alla luce di quanto precede, si deve risolvere la prima questione dichiarando che il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso.

35. - *Sulla seconda questione.*

Con la sua seconda questione il giudice *a quo* chiede se, nel caso in cui un funzionario pubblico nazionale abbia applicato una normativa nazionale incompatibile con il diritto comunitario oppure abbia applicato una normativa nazionale in maniera non conforme al diritto comunitario, sussista una violazione grave e manifesta, ai sensi della giurisprudenza della Corte, per il solo

fatto che il funzionario pubblico nell'adottare la sua decisione non disponeva di alcun potere discrezionale.

36. - Per quanto riguarda le condizioni nelle quali uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili, emerge dalla giurisprudenza della Corte, che sono tre le condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione grave e manifesta e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi. La valutazione di tali condizioni dipende da ciascun tipo di situazione (sentenza *Norbrook Laboratories*, citata, punto 107).

37. - Queste tre condizioni devono sussistere tanto nel caso in cui i danni per i quali è richiesto il risarcimento derivino da un'inazione dello Stato membro, ad esempio per la mancata trasposizione di una direttiva comunitaria, quanto nel caso in cui essi derivino dall'adozione di un atto legislativo o amministrativo violante il diritto comunitario, che sia stato adottato dallo Stato membro stesso o da un ente di diritto pubblico giuridicamente indipendente funzionario dello Stato.

38. - Per quanto riguarda, più in particolare, la seconda condizione, la Corte ha già affermato, da un lato, che una violazione del diritto comunitario è grave e manifesta quando uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere normativo, ha violato in modo grave e manifesto i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri (v. citate sentenze *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, punto 55, *British Telecommunications*, punto 42, e *Dillenkofer*, punto 25) e che, d'altra parte, laddove lo Stato membro di cui trattasi, al momento in cui ha commesso la trasgressione, disponesse solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta (v. citate sentenze *Hedley Lomas*, punto 28, e *Norbrook Laboratories*, punto 109).

39. - Si deve ricordare, a tal riguardo, che l'obbligo di risarcire i danni cagionati ai singoli non può essere subordinato ad una condizione, ricavata dalla nozione di condotta imputabile per dolo o colpa, che vada oltre la violazione manifesta e grave del diritto comunitario (sentenza *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, citata, punto 79).

40. - Ora, il margine di discrezionalità menzionato al punto 38 della presente sentenza è quello di cui dispone lo Stato membro di cui trattasi. La sua esistenza e la sua ampiezza sono stabiliti rispetto al diritto comunitario e non rispetto al diritto nazionale. Il margine di discrezionalità eventualmente concesso dal diritto nazionale al funzionario pubblico o all'istituzione che hanno commesso la violazione del diritto comunitario è a tal riguardo ininfluenza.

41. - Risulta del pari dalla giurisprudenza citata nello stesso punto 38 che una mera violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro può costituire una violazione grave e manifesta, ma non necessariamente la costituisce.

42. - Per stabilire se tale violazione del diritto comunitario costituisca una violazione grave e manifesta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento dei danni deve tenere

conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato.

43. - Fra tali elementi compaiono in particolare, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto comunitario (v. sentenza *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, citata, punto 56, relativamente alle condizioni per l'applicazione della responsabilità dello Stato a causa di atti e omissioni del legislatore nazionale in contrasto con il diritto comunitario).

44. - Riguardo all'applicazione di tali elementi nella fattispecie, emerge dalla giurisprudenza della Corte che tale applicazione deve, in linea di principio, essere operata dai giudici nazionali (sentenza *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, citata, punto 58) in conformità degli orientamenti forniti dalla Corte per procedere a tale applicazione (sentenza *Konle*, citata, punto 58).

Punti 45-48 (*Omissis*)

49. - Occorre pertanto risolvere la seconda questione pregiudiziale dichiarando che, per stabilire se sussista o meno una violazione grave e manifesta del diritto comunitario, ai sensi della giurisprudenza della Corte, si deve tenere conto del margine di discrezionalità di cui dispone lo Stato membro di cui trattasi. L'esistenza e l'ampiezza di tale margine di discrezionalità devono esser valutati rispetto al diritto comunitario e non rispetto al diritto nazionale.

Sulla terza questione. Punti 50-62 (*Omissis*)

(1-2) SULLA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI PUBBLICI PER VIOLAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO: UNA QUESTIONE RELATIVA AD UN ENTE PUBBLICO TEDESCO COMPETENTE NELLA MATERIA «PREVIDENZA», MA APPLICABILE ANCHE AI NOSTRI VARI ENTI PUBBLICI COMPETENTI NELLA MATERIA «AGRICOLTURA».

1. - La pronuncia sulle questioni pregiudiziali sollevate dal *Landericht di Dusseldorf* alla Corte di giustizia contribuisce a porre un altro fondamentale tassello nella costruzione dei principi in tema di responsabilità per violazione del diritto comunitario ad opera dello Stato e degli enti pubblici (1).

A completamento della sentenza *Franovich* e delle successive pronunce (2), dalle quali emerge il principio, inerente al sistema del Trattato, della responsabilità per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario imputabili ad una pubblica autorità nazionale, la Corte di giustizia afferma che «il diritto comunitario non osta ... alla

(1) Per altri commenti alla sentenza cfr. KLESTA DOSI, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, II, 195 ss.; PRESTA, *Principio di responsabilità di uno Stato membro in caso di violazione del diritto comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2000, 1676-1680; FOGLIA - SAGGIO, in *Corr. giur.*, 2000, 1105 e ss.

(2) Corte di giustizia 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Franovich Bonifaci e a. c. Repubblica Italiana*, in *Foro it.*, 1992, IV, 145, con nota di BARONE - PARDOLESI, *Il fatto illecito del legislatore*; in *Giur. it.*, 1992, II, 483 e ss., con nota di CARANTA, *La responsabilità oggettiva dei pubblici poteri per violazione del diritto comunitario*; in *Resp. civ. prev.*, 1992, 138, con nota di TASSONE, *Sulla responsabilità dello Stato membro per omessa attuazione di direttive comunitarie nell'ordinamento interno*; in *Giur. it.*, 1993, I, 1585-1597, con nota di ANTONIOLLI DEFLORIAN; in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 1992, 138, con nota di CAFAGNO, *Ordinamento comunitario e responsabilità per lesione di interessi legittimi*; Corte di giustizia 5 marzo 1996, cause riunite C-46 e 48/93, *Brasserie du pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland* e *The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd* e

altri, in *Foro it.*, 1996, IV, 185 e ss, ed in *Foro amm.*, 1997, 58 e ss., con nota di CARANTA, *Conferme e precisazioni in materia di responsabilità per violazioni del diritto comunitario*; Corte di giustizia 8 ottobre 1996, in cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, *Dillenkofer e a. c. Bundesrepublik Deutschland*, in *Giur. it.*, 1009 e ss. con osservazioni di JANNARELLI; Corte di giustizia 23 maggio 1996, in causa C-5/94, *The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, ex parte *Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 1996, I, 1003, con nota di CARANTA, *Illegittimo diniego di autorizzazione all'esportazione e responsabilità della pubblica amministrazione alla luce del diritto comunitario*. Sulla responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario cfr. anche GERMANÒ e ROOK BASILE, *La responsabilità dello Stato legislatore*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, 117 e ss; e degli stessi Autori, *La responsabilità dello Stato legislatore per norme nazionali in contrasto con norme comunitarie. Analisi della dottrina e della giurisprudenza inglese quale premessa ad uno studio sulla responsabilità del legislatore italiano per la scorretta implementazione dei regolamenti CEE sulle quote latte*, in *Studi senesi*, 1999, 31 e ss.



sussistenza della responsabilità di un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario accanto a quella dello Stato membro stesso» (3).

La sentenza *Haim II* interessa anche i cultori del diritto dell'agricoltura, in quanto caratterizzato dalla forte presenza dei pubblici poteri – dello Stato, delle Regioni e degli enti pubblici – che a diverso titolo intervengono nel settore primario con riguardo all'organizzazione aziendale e all'attività imprenditoriale finalizzata alla produzione per il mercato.

Da un punto di vista pratico, il riconoscimento della responsabilità per violazione del diritto comunitario costringerà gli organismi preposti al governo dell'agricoltura a non fermarsi al dato normativo nazionale, per coordinare le norme interne con l'ordinamento comunitario (4).

Per il privato agricoltore, invece, la pronuncia in esame consentirà di evocare in giudizio per la tutela di un proprio diritto anche l'ente pubblico, che in concreto abbia causato con la propria decisione la lesione di un diritto stabilito a livello comunitario.

Sotto altro punto di vista, la sentenza *Haim II* in esame offre importanti spunti di riflessione non soltanto in merito alla soluzione data dalla Corte di giustizia al caso concreto (5), ma soprattutto con riferimento ad ulteriori questioni che discendono dal *dictum* della Corte, quali ad esempio, la possibilità di individuare ipotesi di responsabilità esclusiva in capo all'ente, o di responsabilità della pubblica amministrazione regolata secondo i principi comunitari.

2. - Per l'avvocato generale Mischo, il problema della ripartizione della responsabilità tra Stato membro ed ente di diritto pubblico è una questione di diritto interno. Già a partire dalla sentenza *Francoovich* la Corte di giustizia ha stabilito che «è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le

conseguenze del danno provocato», precisando che «le condizioni...stabilite dalle diverse legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento dei danni». Pertanto, secondo la tesi dell'avvocato generale, mantenuto il principio che impone il risarcimento dei danni cagionati ai singoli per violazione del diritto comunitario, la questione principale non poteva essere risolta se non facendo riferimento al diritto interno (6), tenendo conto dei limiti sostanziali e processuali fissati dalla sentenza *Francoovich* e successive; sicché ha concluso che il diritto comunitario non osta a che sia dichiarata la responsabilità esclusiva dell'ente pubblico anche quando l'ente pubblico abbia violato il diritto comunitario facendo semplicemente applicazione della normativa emanata dallo Stato (7).

Tuttavia non ogni violazione del diritto comunitario compiuta dall'ente pubblico farebbe sorgere in capo alla pubblica amministrazione l'obbligo di risarcire i danni. Infatti, l'assenza di margini di discrezionalità lasciati all'ente pubblico dal diritto comunitario (e non dal diritto nazionale) nell'applicazione delle norme comunitarie non comporterebbe in ogni caso una violazione manifesta e grave (8), in quanto occorre procedere sempre ad una attenta valutazione del «caso concreto», considerando anche se l'ente sia incorso in un errore scusabile. In queste ipotesi la responsabilità dell'ente pubblico sarebbe esclusa.

3. - Successivamente alla sentenza *Francoovich* è stato chiarito dalla Corte di giustizia che la responsabilità per violazione del diritto comunitario riconosciuta in capo ad uno Stato membro sorge non solo in caso di mancato recepimento di una direttiva comunitaria, che attribuisce un diritto sog-

(3) Il caso concreto che ha portato la questione all'attenzione della Corte riguardava la vicenda del signor Haim, cittadino italiano titolare di un diploma di dentista conseguito in Turchia, il quale aveva proposto contro la Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein (associazione dei medici dentisti convenzionati della Renania del nord, di seguito denominata KVN) domanda di risarcimento per mancato guadagno. Il signor Haim aveva conseguito il riconoscimento del titolo di dentista dalla Repubblica federale di Germania nel 1981, ottenendo nel 1982 altresì il riconoscimento del diploma turco quale equipollente al diploma di laureato in scienze dentarie previsto dalla legge belga. Nel 1988 il signor Haim aveva quindi richiesto alla KVN l'iscrizione all'albo dei dentisti per poter successivamente convenzionarsi con una cassa di assicurazione malattia. La richiesta di iscrizione venne però respinta, in quanto Haim non aveva compiuto il periodo di tirocinio di due anni, come prescritto dall'art. 3 del regolamento 28 maggio 1957 in materia di convenzioni con medici dentisti mutualistici. La KVN non aveva infatti ritenuto possibile applicare al caso l'eccezione prevista dall'art. 3, n. 4, del regolamento tedesco del 1957, in materia di medici dentisti mutualistici, che esonera dal compimento del tirocinio i dentisti che abbiano ottenuto in un altro Stato membro un diploma riconosciuto ai sensi del diritto comunitario e siano ivi autorizzati a esercitare la loro professione. Il signor Haim non era, infatti, titolare di un diploma rilasciato in uno Stato membro, ma di un diploma conseguito in uno Stato terzo riconosciuto equipollente ad un diploma rilasciato in uno Stato membro. Il signor Haim proponeva quindi opposizione contro il provvedimento della KVN. Il ricorso venne respinto in primo grado ed in appello. Nel giudizio per Cassazione venne chiesto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia di pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 20 della dir. 78/686 e dell'art. 52 del Trattato. Con la sentenza del 9 febbraio 1994, causa C-319/92, in *Foro it.*, 1995, IV, 6 e ss., la Corte stabilì che l'art. 52 del Trattato non consentiva alle autorità competenti di uno Stato membro di negare l'accesso alla convenzione come dentista con una cassa di assicurazione-malattia ad un cittadino di un altro Stato membro – che non fosse in possesso di alcuno dei diplomi indicati all'art. 3 della direttiva 78/686, ma che fosse stato abilitato all'esercizio e avesse esercitato la professione tanto nel primo quanto nel secondo Stato membro – a causa del mancato compimento del tirocinio preparatorio imposto dalla normativa del primo Stato, senza verificare se, ed in caso affermativo in qual misura, l'esperienza di cui l'interessato comprovò già il possesso corrisponda a quella richiesta dalla normativa medesima. Il signor Haim ottenne quindi l'iscrizione all'albo, ma per motivi di età non riuscì ad ottenere la convenzione. Il diniego opposto nel 1988 dalla KVN all'iscrizione all'albo dei medici dentisti, contrario alle norme del Trattato, è dunque alla base della richiesta di risarcimento danni avanzata direttamente nei confronti

dell'ente di diritto pubblico. Il Tribunale *a quo* non ritenendo sussistere gli estremi per dichiarare amministrativamente responsabile l'ente pubblico ai sensi del diritto tedesco, in quanto solo a partire dal 1991 era apparso chiaro, alla luce delle sentenze della Corte di giustizia, che doveva essere presa in considerazione anche l'esperienza professionale maturata, chiede alla Corte di giustizia se la responsabilità dell'ente pubblico tedesco possa trovare fondamento direttamente nel diritto comunitario e se l'assenza di ogni margine di discrezionalità nell'ente ne escluda la responsabilità.

(4) La sanzione del risarcimento del danno renderà effettivo l'obbligo in capo alla p.a. di applicare il diritto comunitario già riconosciuto con la sentenza della Corte di giustizia 22 giugno 1989, c. 103/88, *Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano*, in *Foro it.*, 1990, III, 503 e ss.

(5) Già dalla sentenza *Konle* (Corte di giustizia 1° giugno 1999, in causa C-302/97, *Klaus Konle c. Republik Österreich*, in *Giur.it.*, 1999, 901 e ss., con nota di TORRESANI, *Illecito comunitario dello Stato, risarcimento del danno e legittimazione passiva*, e in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 270 ss., con nota di BORRACCETTI, *La proprietà fondiaria e la tutela delle libertà fondamentali*) la Corte di giustizia aveva affermato che negli Stati membri a struttura federale lo Stato federale non deve necessariamente provvedere al risarcimento dei danni causati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario perché gli obblighi comunitari dello Stato siano adempiuti. La Corte di giustizia dichiara ora, invece, che il diritto comunitario non osta al riconoscimento della responsabilità anche dell'ente pubblico, oltre a quello dello Stato, per violazioni del diritto comunitario, precisando gli elementi che integrano la responsabilità dell'ente.

(6) *Si l'on en revient maintenant à la question qui nous est posée par la juridiction nationale, on doit constater que l'admissibilité d'une mise en cause cumulative de l'Etat et de l'organisme public indépendant, dans l'hypothèse où le second a violé le droit communautaire en faisant simplement application de la législation édictée par le premier, constitue à l'évidence, ainsi que s'accordent à le reconnaître les différents gouvernements ayant présenté des observations ainsi que la Commission, une modalité du régime de réparation qu'il appartient à l'Etat membre de régler au titre de son autonomie procédurale* (punto 29 delle conclusioni).

(7) *Mais cette réponse positive ne va pas au-delà d'un «nihil obstat», c'est-à-dire qu'elle traduit le fait que le droit communautaire n'impose ni n'exclut une solution qui s'inscrit dans le cadre de l'autonomie procédurale reconnue aux Etats membres* (punto 35 delle conclusioni).

(8) *Une simple infraction au droit communautaire peut donc être suffisante, mais elle ne le sera pas nécessairement* (punto 47 delle conclusioni).

gettivo, ma anche nell'ipotesi di violazione di una norma comunitaria che accordi agli individui diritti soggettivi (9).

Si tratta di una responsabilità distinta dalla responsabilità degli Stati "nei confronti della Comunità" (10), in quanto si riferisce a lesioni di diritti soggettivi attribuiti agli individui direttamente dal diritto comunitario, e costituisce ormai un principio generale dell'ordinamento, che secondo la Corte troverebbe fondamento anche nell'art. 10 (ex art. 5) del Trattato, ai sensi del quale gli Stati membri devono adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità (11).

Precedentemente alla sentenza *Haim II* la Corte di giustizia, nell'individuare l'imputabilità delle violazioni del diritto comunitario, aveva considerato responsabile lo Stato anche per quelle commesse dai suoi organi (12). La responsabilità dello Stato membro è stata, cioè, riconosciuta indipendentemente dall'organo interno – fosse anche il Parlamento – la cui azione o omissione avesse dato origine alla trasgressione.

Con la sentenza che qui si commenta, invece, la Corte di giustizia afferma che il diritto comunitario non osta a che venga riconosciuta, in base al diritto nazionale, anche la responsabilità dell'ente pubblico che abbia con la propria decisione causato l'evento lesivo in violazione del diritto comunitario, con la possibilità per i singoli di adire in giudizio, ai fini della declaratoria di responsabilità, non più esclusivamente lo Stato, ma anche l'ente pubblico. Sicché la Corte di giustizia ha ora compiuto un ulteriore passo in avanti, riconoscendo, accanto alla responsabilità dello Stato, l'imputabilità degli enti pubblici per le lesioni di diritti attribuiti da norme comunitarie.

Se ogni violazione del diritto comunitario deve essere risarcita è, ad avviso della Corte e dell'avvocato generale, una questione di diritto interno valutare se tale responsabilità obblighi al risarcimento solo lo Stato o meno, purché la legge nazionale consenta una protezione simile, tanto sul piano sostanziale che procedurale, a quella che deriverebbe da un'azione promossa

sulla base di una violazione del diritto interno (13).

Nel caso di specie, tuttavia, emergeva chiaramente come la responsabilità dell'ente pubblico non fosse esclusiva, poiché l'associazione tedesca KVN aveva fatto ricorso ad una normativa nazionale in contrasto con una norma del Trattato (ex art. 52 sulla libertà di stabilimento) direttamente applicabile in ogni Stato membro, successivamente al periodo transitorio. Per questo motivo la responsabilità dell'ente pubblico autonomo si è aggiunta a quella dello Stato, a sua volta responsabile per aver legiferato in violazione del diritto comunitario.

La lesione del diritto di libertà di stabilimento conseguita al singolo, infatti, dalla violazione operata dallo Stato, il quale aveva posto una normativa in contrasto con il diritto comunitario, e dall'ente pubblico, il quale aveva applicato tale normativa in difformità ai principi del Trattato.

Per il principio di effettività del diritto comunitario non solo il giudice nazionale (14) ma anche la pubblica amministrazione (15) sono tenuti ad applicare le norme di diritto comunitario, disapplicando le norme nazionali contrastanti con esse. Pertanto, anche l'ente pubblico KVN aveva l'obbligo di applicare l'art. 52 del Trattato, disapplicando la normativa nazionale in contrasto.

D'altronde, proprio sulla base del principio di primazia del diritto comunitario è possibile superare il problema posto dall'obbligo per la pubblica amministrazione di rispettare la gerarchia delle fonti e il principio di legalità, che potrebbero imporre alla p.a. l'applicazione in ogni caso della normativa nazionale. A riguardo, infatti, occorre ricordare che, in caso di contrasto, la norma comunitaria prevale sulla norma nazionale, con l'obbligo conseguente per la pubblica amministrazione di disapplicare nel caso concreto la seconda.

Diventa allora interessante capire se tale responsabilità sussista in ogni caso di violazione del diritto comunitario compiuta dall'ente pubblico nell'esercizio delle proprie funzioni, qualora abbia applicato una normativa nazionale

(9) Nel caso *Brasserie du pêcheur*, cit., la Corte ha ritenuto sussistere la responsabilità dello Stato anche nel caso di mancato adeguamento da parte di una legge statale ad una norma del Trattato, mentre nel caso *Factortame* veniva in evidenza una norma nazionale contraria a norme del Trattato.

(10) Interessanti sono le considerazioni svolte dall'avvocato generale Mischo, il quale ritiene certo che lo Stato membro debba rispondere nei confronti della Comunità di ogni violazione del diritto comunitario, indipendentemente da quale sia, in funzione della ripartizione delle competenze che egli ha operato al suo interno, l'autorità pubblica, che si è rivelata colpevole. A questo riguardo, il diritto comunitario avrebbe fatto ricorso al diritto internazionale pubblico che, tradizionalmente, non riconosce che lo Stato come soggetto di diritti ed obblighi ed è totalmente indifferente all'ordinamento interno di ogni Stato nell'esercizio delle sue funzioni (punto 30 delle conclusioni). Nella diversa ipotesi di responsabilità nei confronti degli individui, *rien ne s'oppose à ce que l'État s'efface devant ses démembrements, lorsqu'il s'agit de faire face aux conséquences d'une violation du droit communautaire dont ceux-ci se sont rendus coupables dans l'exercice de leurs compétences propres*. A sostegno di questa soluzione si potrebbe argomentare che la responsabilità in un regime democratico è il corollario del potere: sarebbe irrazionale imporre allo Stato di rispondere davanti ai privati delle azioni delle amministrazioni quando è tenuto per doveri costituzionali a rispettarne l'autonomia (punto 31 delle conclusioni).

(11) Invero, secondo la giurisprudenza costante, la facoltà degli amministratori di far valere dinanzi ai giudici nazionali disposizioni del Trattato aventi effetto diretto costituisce solo una garanzia minima e non è di per sé sufficiente ad assicurare la piena applicazione del Trattato (v., segnatamente, sentenze 15 ottobre 1986, causa C-168/85, *Commissione/Italia*, *Racc.*, 1986, punto 11; 26 febbraio 1991, causa C-120/88, *Commissione/Italia*, *Racc.*, 1991, punto 10; e 26 febbraio 1991, causa C-119/89, *Commissione/Spagna*, *Racc.*, 1991, punto 9). Questa facoltà, intesa a far prevalere l'applicazione di norme di diritto comunitario rispetto a quella di norme nazionali, non è idonea a garantire in ogni caso al singolo i diritti attribuitigli dal diritto comunitario e, in particolare, ad impedire il verificarsi di un danno conseguente ad una violazione di tale diritto imputabile ad uno Stato membro. Orbene, come si evince dal punto 33 della citata sentenza *Francoovich*, la piena efficacia delle norme comunitarie sarebbe messa a repentaglio se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti fossero lesi da una violazione del diritto comunitario. Questo è inoltre il caso della lesione di un diritto direttamente conferito da una norma

comunitaria che i singoli possono per l'appunto invocare dinanzi ai giudici nazionali. In tale ipotesi, il diritto al risarcimento costituisce il corollario necessario dell'effetto diretto riconosciuto alle norme comunitarie la cui violazione ha dato origine al danno subito.

(12) La Corte di giustizia, in *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, cit., stabilisce che il principio della risarcibilità dei danni cagionati in violazione del diritto comunitario «ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione», «oltretutto, avuto riguardo alla fondamentale esigenza dell'ordinamento giuridico comunitario costituita dall'uniforme applicazione del diritto comunitario (v., segnatamente, sentenza 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrik*, *Racc.*, 1991, punto 26), l'obbligo di risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario non può dipendere da norme interne sulla ripartizione delle competenze tra i poteri costituzionali» (punto 33 della motivazione). Anche in questo caso l'autorità nazionale aveva applicato, come nella sentenza *Haim II*, una norma nazionale in contrasto con il Trattato.

(13) Anche nella sentenza *Konle*, cit., la Corte di giustizia aveva precisato che «uno Stato membro non può ... far valere la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi alla propria responsabilità al riguardo. Fatto salvo ciò, il diritto comunitario non impone agli Stati membri alcuna modifica della ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti pubblici territoriali esistenti nel loro territorio. Purché le modalità procedurali in essere nell'ordinamento giuridico interno consentano una tutela effettiva dei diritti derivanti ai singoli dall'ordinamento comunitario senza che sia più difficoltoso far valere tali diritti rispetto a quelli derivanti agli stessi singoli dall'ordinamento interno, gli obblighi comunitari sono rispettati» (punti 62 e 63 della motivazione).

(14) Cfr. Corte di giustizia 5 febbraio 1963, in causa 26/62, *N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione Francese delle imposte*, in *Foro it.*, 1964, IV, 98-101, «Secondo lo spirito, la struttura ed il tenore del Trattato, l'art. 12 ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare».

(15) *Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano*, cit., «(...) al pari del giudice nazionale, l'amministrazione, anche comunale, è tenuta ad applicare l'art. 29, n. 5, della direttiva del Consiglio n. 71/305 e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a questa disposizione».

incompatibile con il diritto comunitario o abbia applicato una normativa nazionale in maniera non conforme al diritto comunitario, oppure se l'assenza di discrezionalità nell'applicazione della norma lasciata dallo Stato attenui la responsabilità dell'ente fino ad escluderla.

Secondo la Corte di giustizia, infatti, non ogni violazione di una norma comunitaria, che non lasci spazio alla discrezionalità dell'ente, è fonte di responsabilità.

La Corte, nel tracciare gli elementi individuatori della responsabilità dell'ente pubblico, la cui condotta abbia concretamente cagionato l'evento lesivo nell'esercizio delle proprie autonome funzioni, afferma che deve in ogni caso trattarsi di una violazione grave e manifesta (16).

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, formata sulla responsabilità per violazione del diritto comunitario ad opera dello Stato, tale requisito sussiste ogni volta che uno Stato membro abbia, nell'esercizio del suo potere normativo, violato in modo grave e manifesto i limiti posti all'esercizio dei propri poteri; ma laddove lo Stato membro, nel momento in cui ha commesso la trasgressione, disponga di un margine di discrezionalità (la cui esistenza ed estensione vanno stabiliti in base al diritto comunitario) considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta (17).

Nel caso di specie, dunque, la Corte ha precisato che il margine di discrezionalità concesso dal diritto nazionale alla KVN, che in concreto aveva commesso la violazione, era ininfluente al fine di valutare la sussistenza o meno della responsabilità dell'ente. Occorre, invece, far riferimento alla discrezionalità di cui l'ente disponeva rispetto al diritto comunitario e non al diritto nazionale, verificando se la norma comunitaria lasciasse o meno discrezionalità, per la sua applicazione, allo Stato e, di riflesso, all'ente.

Al fine di valutare la responsabilità dell'ente non è perciò influente verificare il margine di discrezionalità che il

diritto nazionale concede, in quanto è la norma comunitaria che costituisce il parametro di riferimento. Tuttavia, anche nel caso in cui non vi sia alcun margine di discrezionalità nell'applicare la norma comunitaria, la responsabilità dell'ente potrebbe essere esclusa qualora il giudice, considerando tutti gli elementi della controversia, non ritenga la violazione grave e manifesta.

Fra tali elementi il giudice dovrà valutare il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione comunitaria abbiano potuto concorrere all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o prassi contrari al diritto comunitario.

Avendo individuato esplicitamente, tra gli elementi di cui il giudice nazionale deve tenere conto, anche «il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o inescusabilità di un eventuale errore di diritto», c'è da chiedersi se la Corte di giustizia abbia escluso l'elemento soggettivo del dolo o della colpa ai fini dell'individuazione della responsabilità in capo all'ente. Tuttavia, non si può fare a meno di osservare che proprio il richiamo all'intenzionalità dell'operato e alla scusabilità dell'errore induca a ritenere che la Corte abbia fatto ugualmente riferimento a tale elemento (18).

Nel caso concreto la Corte di giustizia ha ommesso di stabilire se vi fosse o meno responsabilità in capo alla KVN, mentre le conclusioni dell'avvocato generale erano state esplicite nell'escludere la responsabilità dell'ente, ritenendo che fosse incorso in un errore scusabile, poiché non erano chiari né la normativa interna, né l'orientamento della Corte di giustizia in merito alla libertà di stabilimento (19).

4. - La responsabilità dello Stato nei confronti dei privati si giustifica con l'obbligo dello stesso di garantire l'attuazione del diritto comunitario, dal quale discendono direttamente diritti ed obblighi.

(16) Il riconoscimento del diritto al risarcimento dei danni cagionati dallo Stato per inadempimento dei propri obblighi nascenti dall'appartenenza alla Comunità Europea è avvenuta ad opera della Corte di giustizia nella nota sentenza *Frančovič*, cit. La Corte individua almeno tre elementi a fondamento della responsabilità dello Stato legislatore: a) il risultato prescritto dalla direttiva deve implicare l'attribuzione di diritti a favore dei singoli; b) il contenuto di tali diritti deve essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva; c) deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi (punto 40). La Corte ritiene che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili sia inerente al sistema del Trattato (punto 35). La piena efficacia delle norme comunitarie e la tutela dei diritti da esse riconosciuti sarebbe infirmata se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro. Il principio di effettività del diritto comunitario e di uniformità implicano, quindi, la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario. È bene sottolineare che la responsabilità riguardava «il comportamento dello Stato, non già nella sua funzione amministrativa, bensì in quella legislativa, che si poneva e si pone come necessaria allorché il suo esercizio è indispensabile all'effettività del diritto accordato in ambito comunitario. Responsabilità dello Stato che deriva non già per aver mortificato il diritto accordato, ma per aver ommesso di legiferare, assumendo la legge nazionale, così, la natura di atto dovuto»: GERMANO e ROOK BASILE, *La responsabilità dello Stato legislatore per norme nazionali*, op. cit., p. 39. Se nel caso di specie la Corte aveva riconosciuto il diritto al risarcimento del danno per aver violato lo Stato l'art. 189 del Trattato di prendere tutti i provvedimenti necessari a conseguire il risultato prescritto da una direttiva, nelle sentenze *Brasserie du pêcheur* - *Factortame III*, cit., la Corte ha affermato il diritto al risarcimento dei danni a seguito di violazione di norme comunitarie direttamente efficaci, quali le norme del Trattato, specificando che «nell'ipotesi in cui una violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro sia imputabile al legislatore nazionale che operi in un settore nel quale esso disponga di un ampio potere discrezionale in ordine alle scelte normative, i singoli lesi hanno diritto al risarcimento qualora la norma comunitaria violata sia preordinata ad attribuire loro diritti, la violazione sia grave e manifesta e ricorra un nesso causale diretto tra violazione e il danno subito dai singoli», aggiungendo inoltre «il giudice nazionale non può, nell'ambito della normativa nazionale che esso applica, subordinare il risarcimento del danno, all'esistenza di una condotta dolosa o colposa dell'organo statale al quale è imputabile l'inadempimento, che si aggiunge alla

violazione manifesta e grave del diritto comunitario». Nel caso *Dillenkofer* la Corte di giustizia ha invece ritenuto violazione del diritto comunitario grave e manifesta l'aver trasposto nel diritto interno una direttiva comunitaria oltre i termini previsti nella stessa. Sulla responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario cfr. anche GERMANO e ROOK BASILE, *La responsabilità dello Stato legislatore*, cit., 239 e ss.

(17) Nella sentenza *Brasserie du pêcheur*, cit., la Corte di giustizia ha chiarito che occorre indagare sulla chiarezza e precisione della norma violata, sull'ampiezza del potere discrezionale che essa conferisce, sul carattere intenzionale o meno della condotta, sulla scusabilità dell'eventuale errore di diritto, sull'eventuale concorso del fatto di terzi perché vi sia una violazione manifesta e grave. Nel caso *British Telecommunications* (Corte di giustizia 26 marzo 1996, in causa C-392/93, in *Foro it.*, 1996, IV, 321-336) pur ritenendo che non spettasse al Ministro inglese il potere di includere i contratti relativi a servizi offerti dalla ricorrente tra quelli ai quali si applica la direttiva del Consiglio 17 settembre 1990 n. 531, la Corte ha escluso la responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario in quanto le disposizioni della direttiva in questione non erano precise a tal punto da escludere dubbi interpretativi; mentre nel caso *Hedley Lomas*, cit., ha riconosciuto la responsabilità dello Stato membro per illegittimo rifiuto di una licenza all'esportazione, poiché trattasi di atto discriminatorio in base a requisiti di nazionalità che eccedeva i limiti del potere discrezionale riconosciuto alla p.a., per altro ridotto.

(18) Nella sentenza *Brasserie du pêcheur*, cit., la Corte di giustizia ha stabilito che «il giudice nazionale non può, nell'ambito della normativa nazionale che esso applica, subordinare il risarcimento del danno all'esistenza di una condotta dolosa o colposa dell'organo statale al quale è imputabile l'inadempimento, che si aggiunga alla violazione manifesta e grave del diritto comunitario». Tuttavia CARANTA (*Conferme e precisazioni in materia di responsabilità*, cit., 65) ha in proposito evidenziato come «la presenza del dolo o colpa, o, reciprocamente, la scusabilità o meno dell'errore, sono tra gli indici da valutare al fine di determinare il carattere manifesto o grave della violazione. In un certo senso si può dire che la colpa, cacciata dalla porta, rientri dalla finestra».

(19) La Corte ha costantemente affermato che l'applicazione dei criteri che consentono di stabilire la responsabilità degli Stati membri per danni cagionati ai singoli da violazioni del diritto comunitario deve, in linea di principio, essere operata dai giudici nazionali in conformità agli orientamenti della Corte per procedere a tale applicazione (sentenza *Konle*, cit., punto 58 della motivazione).

Non tutta la dottrina italiana ritiene che l'obbligo di risarcire i danni cagionati ai privati in caso di violazione del diritto comunitario si fondi, secondo quanto ritenuto dalla Corte di giustizia, sull'art. 10 (ex art. 5) del Trattato, in quanto occorrerebbe distinguere la responsabilità «internazionale» dello Stato nei confronti dell'Unione Europea, dalla responsabilità che lo Stato assume nei confronti dei privati (20).

Dal punto di vista del singolo si può affermare che il privato ha interesse ad agire in giudizio per la tutela della propria situazione giuridica soggettiva non tanto per contestare allo Stato la violazione degli obblighi al cui rispetto esso è tenuto sulla base del Trattato, ma in quanto è stato lesa un diritto che gli è stato attribuito da una norma comunitaria che lo Stato non ha attuato o applicato (21).

È il principio di effettività che impone allo Stato di risarcire le violazioni del diritto comunitario; tuttavia proprio il principio di effettività – si è visto – impone anche alle pubbliche amministrazioni nazionali di applicare e attuare il diritto comunitario. Pertanto, l'obbligo di risarcire i danni cagionati da violazioni del diritto comunitario ad opera di queste ultime non può che essere ravvisato a loro carico.

Cosa succederebbe, tuttavia, qualora l'ente pubblico violasse una norma comunitaria direttamente applicabile, in assenza di normative nazionali?

In questo caso, dovrebbe ritenersi responsabile anche lo Stato, oppure la responsabilità dello Stato dovrebbe essere ricondotta ad un'omissione di vigilanza sull'operato della pubblica amministrazione anche se dotata di autonomia?

Pur essendo volta a garantire l'adempimento degli obblighi dell'Italia nei confronti della Unione Europea, una risposta a questi interrogativi, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, si sarebbe potuta ricavare dalla legge «La Pergola», del 9 marzo 1989, n. 86 (22) – come modificata dalla legge c.d. comunitaria del 24 aprile 1998, n. 128 –, che considera il rapporto dello Stato con tutte le sue articolazioni, comprese le Regioni, alle quali la Costituzione attribuisce funzioni legislative.

(20) SCANNICCHIO, *Dal diritto comunitario al diritto privato europeo nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Diritto privato europeo* (a cura di LIPARI), Padova, 1997, vol. I, 78 e ss. L'antigiuridicità della fattispecie risiede nella violazione ad opera dello Stato dell'art. 10 (ex art. 5) del Trattato, ma l'ingiustizia del danno patito dal singolo consiste nella lesione della situazione giuridica privata protetta dalla norma comunitaria.

(21) L'antigiuridicità della condotta dello Stato si fonda su una violazione di una norma superiore, cfr. GERMANÒ e ROOK BASILE, *La responsabilità dello Stato legislatore*, in *Riv. dir. agr.*, cit.

(22) Cfr. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. giur.*, 1995; GAJA, *Le prospettive di sviluppo dell'attuazione della normativa comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Quad. reg.*, 1955, 55 e ss.; BARTOLE, PASTORI e DE CAPITANI (a cura di), *Le Regioni e l'Europa*, Milano 1990, 315 e ss.

(23) Sul ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario si è pronunciata anche la Corte costituzionale con la sentenza 24 aprile 1996, n. 126, in *Giur. cost.*, 1996, 1054 e ss. Nel caso di specie il giudice delle leggi era stato chiamato a vagliare la legittimità costituzionale del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 220, emanato in attuazione degli articoli 8 e 9 del reg. CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico. Secondo le Province autonome di Trento e Bolzano la normativa in questione, istituendo un sistema amministrativo di controllo sulla produzione accentrato presso il Ministero delle risorse agricole, aveva sottratto loro una porzione di competenze costituzionalmente assegnate. Secondo la Corte «l'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi... «tuttavia poiché nell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea è responsabile integralmente lo Stato... a questo spetta una competenza dal punto di vista logico di seconda istanza, volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale». Gli strumenti consistono in interventi repressivi, sostitutivi o suppletivi e non in avocazioni di competenza a favore dello Stato. Sul rapporto Stato-Regioni nell'attuazione del diritto comunitario cfr. DE STEFANIS, *L'Unione Europea e il rispetto delle competenze degli enti dotati di autonomia costituzionale* (nota a Corte costituzionale 20 aprile 1996, n. 126), in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 123 e ss.; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 45 e ss.; CELOTTO, *La Corte costituzionale ribadisce l'idoneità delle norme comunitarie a derogare a norme interne di rango costituzionale... ma lascia aperti notevoli problemi teorici*, in *Giur. it.*, 1993, 193 ss.; COSTANZO, *Poteri sostitutivi*

Orbene, anche nel caso di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, era solo lo Stato a rispondere nei rapporti «internazionali». Perciò, se il principio di legalità imponeva allo Stato di rispettare le autonomie costituzionalmente garantite nell'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria, la responsabilità dello Stato verso l'Unione imponeva di mantenere nei confronti delle Regioni poteri «di intervento» in difetto o in presenza di lacune degli atti normativi regionali attuativi del diritto comunitario (23).

Il conflitto tra l'iniziale posizione centralista assunta dallo Stato, che avocava su di sé la competenza ad emanare le norme di adattamento al diritto comunitario nelle materie di competenza regionale, e le Regioni, che reclamavano, invece, il rispetto dell'autonomia loro riconosciuta, era stato composto dall'art. 9 della legge La Pergola (24).

Coniugando l'obbligo dello Stato nei confronti della Comunità di garantire il corretto adempimento del diritto comunitario e il dovere costituzionale di rispettare le competenze regionali, l'art. 9 consentiva alle Regioni di dare diretta attuazione alle direttive comunitarie (25). Per ottemperare al ruolo di garante dell'ordinamento comunitario, la legge n. 86/1989 prevedeva, tuttavia, un generale potere di preventiva interposizione dello Stato, al quale spettava il compito di dettare una legislazione di principio (vincolante anche la potestà regionale esclusiva) ed una normativa di dettaglio, di tipo suppletivo e cedevole rispetto alle norme regionali successive. Il comma 3 dell'articolo 9 della legge n. 86/1989 stabiliva inoltre un potere di intervento statale successivo all'emanazione della normativa regionale eventualmente incompatibile con il diritto comunitario.

Quindi, nelle ipotesi di lesioni cagionate da norme regionali in attuazione di direttive comunitarie, dettagliate ed incondizionate, o di regolamenti che attribuiscono ai singoli diritti soggettivi, in assenza di una normativa nazionale di principio (26), la responsabilità dello Stato nei con-

statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale, in *Quad. reg.*, 1990, 527, MARZANATI, *Diritto comunitario e rapporti Stato - Regioni: la Corte chiarisce le regole-chiave, ma lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 1996, 1250 e ss.; D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, 555; TORCHIA, *Regioni ed Unione Europea: temi e problemi*, ivi, 2000, 495.

(24) Fu solo con la legge n. 183/1987 che si riconobbe per la prima volta alle Regioni a statuto speciale la competenza a dare diretta attuazione alla direttive in via legislativa, mentre si riconobbe una competenza generale delle Regioni a dare diretta attuazione alle direttive in via amministrativa. Due anni più tardi la legge La Pergola consentiva alle Regioni a Statuto ordinario di procedere all'attuazione di una direttiva comunitaria solo dopo l'intervento della prima legge comunitaria successiva all'emanazione della direttiva stessa. Per le Regioni a Statuto speciale veniva invece contemplata la possibilità di dare immediata attuazione al diritto comunitario (art. 9) (per le critiche sulla duplicità di regime prevista dalla legge n. 86/1989 sollevate in dottrina cfr., STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86/1989*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1992, 118 e ss., e MARZANATI, in *Legge 9 marzo 1989 n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, a cura di BORRONI, CLERICI, MARZANATI, MAZZONI, HONORATI, STANSFIELD, VIVIANI e SCHLEIN, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1991, 605 e ss.). La legge comunitaria 1995-1995 del 24 aprile 1998, n. 128 ha invece consentito sia alle Regioni a Statuto ordinario che alle Regioni a Statuto speciale di dare immediata applicazione alle direttive comunitarie.

(25) La questione relativa alla distribuzione dei compiti tra Stato e Regioni era stata affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza 30 settembre 1987, n. 304 (in *Foro it.*, 1988, I, 732-739, con nota di CICIRIELLO, *Ancora sui rapporti Stato-Regione nell'ordinamento italiano*). La Corte aveva affermato che in linea di principio non v'era motivo di precludere alle Regioni l'emanazione di norme di attuazione o di esecuzione di regolamenti non immediatamente applicabili, riconoscendo però allo Stato il potere di intervenire per garantire il corretto e puntuale adempimento degli obblighi comunitari.

(26) GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., 46, «Il diritto comunitario quando è direttamente applicabile – regolamenti e direttive dettagliate ed incondizionate – può esaurire di per sé i vincoli imposti alla legislazione ripartita o concorrente delle Regioni, rendendo superfluo che il legislatore statale enunci ulteriori principi fondamentali».

fronti degli individui si poteva riconoscere proprio in ragione dei poteri attribuiti dalla legge La Pergola, che imponeva allo Stato di intervenire reprimendo le violazioni compiute dalle Regioni nell'esercizio delle loro competenze legislative costituzionalmente garantite.

Il nuovo art. 117 Cost. costituzionalizza definitivamente il ruolo del legislatore regionale nell'attuazione del diritto comunitario, stabilendo, al primo comma, che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dal diritto comunitario e dagli obblighi internazionali», e al quarto comma che le «Regioni e le Province autonome (...) provvedono all'attuazione ed esecuzione (...) degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

Non è tuttavia ancora chiaro, secondo i primi commenti della dottrina successivi alla riforma costituzionale, se lo Stato mantenga un potere di intervento legislativo in caso di attuazione del diritto comunitario in ogni materia (27), oppure se al legislatore statale sia possibile solo fissare i principi nelle materie specificatamente comprese nell'elenco di quelle di legislazione concorrente (28). Si tratta invero di stabilire se la generale materia dei «rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni», che risulta collocata tra le materie di

legislazione concorrente (art. 117, co. 3), debba essere interpretata restrittivamente, oppure estensivamente, consentendo in quest'ultimo caso l'intervento statale in ogni materia (29).

Ma anche accogliendo la seconda tesi, lo Stato, quando si tratti di materie non riservate alla sua competenza esclusiva, potrebbe fissare solo le norme di principio mentre alle Regioni spetterebbe dare la piena attuazione delle norme comunitarie, in quanto la nuova formula dell'art. 117 pare non lasciare spazio all'applicazione di regole statali di dettaglio (30).

Sembra comunque confermato che il ruolo di garante ultimo dell'attuazione del diritto comunitario riconosciuto allo Stato dall'art. 117 legittimi l'intervento statale in caso di violazioni del diritto comunitario che possano verificarsi a causa dell'inerzia regionale (31). Poiché, però, il potere di intervento statale dovrebbe essere esercitato nel rispetto delle autonomie regionali (32), in forza dell'obbligo di rispettare l'ambito delle competenze legislative assegnate dalla Costituzione alla cd. competenza residuale o concorrente delle Regioni (33), lo Stato in caso di violazione del diritto comunitario ad opera delle Regioni dovrebbe rispondere dei danni cagionati ai singoli solo in via sussidiaria (34).

Per quanto concerne invece l'attività amministrativa, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 11 della legge La Pergola (35) stabiliva poteri di intervento dello Stato anche in caso di inadempimento degli obblighi comunitari dipendenti

(27) Secondo FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1253, vi sono materie riservate allo Stato che alludono ai diversi compiti o ambiti di disciplina che si riferiscono a compiti propri dello Stato di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto da interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle materie più diverse. In quanto lo Stato mantiene un ruolo di garante del rispetto degli obblighi internazionali e dell'attuazione del diritto comunitario, secondo l'Autore, in qualunque materia resta un ulteriore titolo di intervento statale trasversale.

(28) TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 1208, non ritiene possa sussistere in favore della potestà legislativa statale alcuna riserva speciale in relazione all'attuazione del diritto comunitario, che è invece tenuta allo stretto rispetto del riparto di competenze per materia stabilito dalla Costituzione.

(29) PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, 1158, evidenzia come dilatando la competenza concorrente relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. fino a fare di questa una materia trasversale, l'intervento del legislatore si svilupperà secondo le modalità della legislazione concorrente.

(30) Cfr. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *op. cit.*, 1254 ss.; GERMANÒ, *L'attuazione dei patti internazionali e dei provvedimenti comunitari nel sistema del nuovo art. 117 della Costituzione*, Intervento all'Incontro di Studio del 13 aprile 2002, «Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione» organizzato dall'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze, ritiene che non sia possibile ipotizzare in caso di atto comunitario *non-self-executing* in materia di legislazione concorrente delle Regioni una legislazione statale di principi, dato che già i «principi fondamentali» sarebbero contenuti nei provvedimenti comunitari.

(31) Nonostante l'indeterminatezza contenuta nella formula dell'articolo 117, u. co., e dell'art. 120, a proposito dei poteri sostitutivi statali, che lascia all'interprete molti dubbi in ordine all'identificazione della violazione che attiva la responsabilità statale sia in ordine alla scelta degli strumenti di esercizio del potere, in ipotesi di sostituzione legislativa, si potrebbe ritenere che i poteri dello Stato possano essere esercitati solo in caso di inerzia delle Regioni nell'attuazione dei provvedimenti comunitari. In presenza, invece, di norme regionali incompatibili con il diritto comunitario, lo Stato potrebbe reagire promuovendo questione di costituzionalità ai sensi dell'art. 127. La Regione, infatti, esercitando la potestà legislativa in violazione del diritto comunitario, avrebbe ecceduto la competenza riconosciuta dalla Costituzione che espressamente prescrive il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, invadendo un campo riservato dal Trattato alla competenza comunitaria.

(32) Il disegno di legge «Modifiche alla l. 9 marzo 1989 n. 86, norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», deliberato dal Consiglio dei ministri il 3 maggio 2002, prevede la possibilità di attuare con regolamento le direttive comunitarie nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, già disciplinate da legge e non coperte da riserva assoluta di legge (art. 7, co. 4 e 5); è possibile altresì per lo Stato attuare le norme comunitarie con proprio provvedimento anche nelle materie di competen-

za esclusiva e concorrente delle Regioni al fine di porre rimedio all'inerzia regionale. Tali provvedimenti, ai sensi del co. 14 dell'art. 7, si applicano a decorrere dalla scadenza del termine per il recepimento dell'atto comunitario e perdono efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione regionale. È stabilito che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di propria competenza legislativa diano immediata attuazione alle direttive comunitarie. Nelle materie di legislazione concorrente la legge comunitaria o altra legge statale dovrebbe indicare i principi fondamentali nel rispetto dei quali deve venire esercitata la responsabilità statale (art. 12, co. 1 e 3). Ai fini del quinto comma dell'art. 117, il disegno di legge stabilisce che le disposizioni dello Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari, nella materie di competenza legislativa regionale e provinciale si applichino a decorrere dalla scadenza del termine fissato per il recepimento della direttiva e fino all'entrata in vigore degli atti normativi di Regioni e Province autonome. L'intervento sostitutivo dello Stato interviene, quindi, solamente in *extremis* e fa salve le potestà legislative regionali che possono essere esercitate in qualsiasi momento, caducando l'efficacia dei provvedimenti statali.

(33) Da osservarsi però che, accogliendo la tesi di chi ritiene che l'attuazione del diritto comunitario sia una materia trasversale che legittimi l'intervento in ogni materia, si esclude l'esistenza di spazi riservati alla potestà legislativa regionale residuale ovvero esclusiva.

(34) Lo Stato risponderà nei confronti degli individui in caso di violazione del diritto comunitario cagionata dall'inerzia delle Regioni nell'attuazione dei provvedimenti comunitari se non ha esercitato il potere sostitutivo previsto dalla Costituzione. Nella diversa ipotesi, invece, di norme regionali incompatibili con il diritto comunitario la responsabilità dello Stato dovrebbe sussistere solo se il Governo non abbia promosso ai sensi dell'art. 127 Cost. la questione di legittimità costituzionale. Cfr. anche nota 31.

(35) Solo con la legge delega n. 382/1975, e quindi con l'art. 6 del d.p.r. 616/1977 vennero trasferite alle Regioni, per i settori di loro competenza, le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti e all'attuazione delle direttive. Il d.p.r. 616/1977, introdusse, quindi, in via generale un potere sostitutivo statale nei confronti delle funzioni delegate (art. 4) e con riferimento all'attuazione degli obblighi comunitari sia nei confronti delle funzioni proprie che delegate (art. 6) (cfr. sentenza della Corte cost. n. 81/79 la quale sanciva come la sfera degli obblighi comunitari e internazionali rappresentasse l'unico limite all'autonomia regionale che giustificasse la previsione di poteri sostitutivi nei confronti di funzioni amministrative esclusive delle Regioni). L'art. 11 della legge La Pergola ha successivamente integrato la procedura di intervento sostitutivo dello Stato in caso di inattività amministrativa regionale stabilita dall'art. 6 del d.p.r. 616/1977, prevedendo, altresì, la possibilità di intervento sostitutivo statale in ipotesi di inattività amministrativa di un ente pubblico (per un commento agli artt. 11 e 12 della legge La Pergola cfr. MARZANATI e BORRINI, *La legge*, cit., 602 e ss.). Successivamente l'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha dettato una disciplina generale dei rimedi all'inerzia nell'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, nella quale potrebbero incorrere le Regioni e gli enti locali (escluse molto probabilmente le autonomie funzionali) con riguardo alle funzioni loro conferite dal decreto. Si tratta di una disciplina dei poteri sostitutivi del Governo non più riferita esclusivamente alle funzioni delegate e non più ristretta alle ipotesi di inadempimento degli obblighi comunitari. Per un commento sull'art. 5, cfr. CAMELLI, *Commento all'artico-*

dell'attività amministrativa delle Regioni o delle Province autonome (36), mentre l'art. 12 prevedeva poteri sostitutivi statali in caso di inadempimento da parte di un ente pubblico.

Di conseguenza, pur essendo la responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione Europea e nei confronti del privato concettualmente distinte, si poteva comunque ritenere responsabile lo Stato solidalmente con l'ente pubblico (o con la Regione), in caso di violazione del diritto comunitario cagionata dall'ente con attività amministrativa anche in assenza di una norma nazionale interposta, in quanto lo Stato non aveva esercitato i propri poteri sostitutivi al fine di impedire la violazione amministrativa della norma comunitaria.

Con l'art. 118 Cost. le funzioni amministrative vengono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Il secondo comma dell'articolo 118 stabilisce, quindi, che i Comuni, Province e Città metropolitane abbiano funzioni proprie, individuate con legge statale [art. 117, comma 2, lettera p)], e funzioni conferite con leggi statali o regionali a seconda delle materie di rispettiva competenza (37).

L'attribuzione di funzioni amministrative ad enti diversi dallo Stato non ha comportato l'abbandono totale di poteri di intervento in capo agli organi centrali in caso di inadempimento di violazione del diritto comunitario. L'art. 120 costituzionalizza, infatti, un potere di intervento sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali

«in caso di mancato rispetto (...) della normativa comunitaria», sebbene i contenuti e i contorni di tale potere siano ancora tutti da chiarire (38). In presenza, quindi, di inattività amministrativa degli enti e delle Regioni che comporti violazione del diritto comunitario lo Stato dovrebbe essere chiamato a rispondere verso i privati qualora non abbia esercitato i poteri sostitutivi previsti dalla Costituzione (39).

In questo senso, allora, non potrebbero trovare spazio, almeno, nell'ordinamento nazionale italiano, ipotesi di responsabilità esclusiva degli enti pubblici – e nemmeno delle Regioni – per violazione del diritto comunitario nell'esercizio dell'attività amministrativa

5. - Nel caso *Haim II*, l'Avvocato generale aveva distinto l'ipotesi in cui un ente di diritto pubblico applichi una normativa nazionale non conforme al diritto comunitario dal diverso caso in cui l'ente pubblico, applicando una normativa nazionale conforme al diritto comunitario, commetta una violazione del diritto comunitario (40).

La Corte di giustizia non si è pronunciata esplicitamente sul punto, poiché il caso concreto non lo richiedeva. La fattispecie in esame, infatti, era diversa dal caso in cui lo Stato abbia posto, nell'esercizio delle sue funzioni, una normativa conforme al diritto comunitario, mentre sia stato l'ente pubblico ad aver emanato un atto amministrativo in violazione della normativa nazionale e, per l'effetto, della normativa comunitaria.

Tuttavia, merita riflessione quest'ultima ipotesi, perché essa darebbe luogo, ad avviso dell'Avvocato generale, ad una

lo 5, in FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 32 e ss. il quale ritiene che i poteri sostitutivi dello Stato in conformità a quanto disposto dalla legge delega n. 59/1997 non possano prescindere dal verificarsi di un'inerzia degli organi a provvedere. Secondo l'A., inoltre, la riserva del co. 4 dell'art. 5, che fa salve le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legge vigente, esclude dall'applicazione dell'art. 5 le funzioni delegate: in questo caso il potere sostitutivo dello Stato rimarrebbe disciplinato dall'art. 2 della legge 382/1975 (come attuato dall'art. 4 del d.p.r. 616/1977), mentre per le funzioni proprie, prive fino a questo momento di disciplina, troverebbe applicazione il decreto 112/1998. Rimane da considerare se l'art. 5 abbia modificato o meno la legge La Pergola per quanto riguarda l'inattività che comporti inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. Dal punto soggettivo l'art. 5 si riferisce solo alle Regioni e agli enti locali, ad esclusione delle autonomie funzionali, per le quali forse dovrebbe valere l'art. 12 della legge n. 86/1989. Dal punto di vista oggettivo, invece, l'art. 5 si riferisce solo alle funzioni conferite dal decreto 112/1998. Ad ogni modo le novità maggiori non riguardano i presupposti per l'esercizio del potere ma solo il procedimento unificato per i casi di inadempimento delle Regioni e degli enti locali.

(36) Per quanto riguarda il potere sostitutivo del Governo in sede amministrativa, GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 2000, 296 e ss. precisava che «una volta ammesso, anche per specifiche esigenze derivanti dagli obblighi comunitari, che la legge statale possa dettare una normativa di dettaglio nelle materie dell'art. 117 della Costituzione, il problema della legittimità del potere sostitutivo in caso di inerzia amministrativa della Regione appare in un certo senso superato: e ciò, sia per il consueto parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, sia perché in termini di sacrificio della autonomia regionale tale istituto presenta una rilevanza che risulta sicuramente assorbita da quella della potestà legislativa di dettaglio dello Stato».

(37) Secondo CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1315 «sia per le funzioni fondamentali proprie sia per quelle conferite il 2° comma dell'art. 118 parla di titolarità. È questo un dato che rafforza la tesi secondo cui il titolo della intestazione non può essere se non l'attribuzione in senso proprio con l'esclusione della delega».

(38) MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con poche luci e molte ombre*, in *Le Regioni*, 2001, 1368 e ss., che si occupa del potere sostitutivo statale esercitato solo nei confronti delle Regioni, osserva come il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. possa essere rivolto solo nei confronti dell'attività amministrativa e non legislativa delle Regioni (contra PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, 198) e come possa essere esercitato solo di fronte ad omissioni regionali nell'adozione di atti specifici. Ritiene, inoltre, l'A. che il potere sostitutivo non possa caratterizzarsi come potere di annullamento di atti emanati dalla Regione. In proposito deve comunque essere notato come l'obbligo di garanzia del rispetto del diritto comunitario in capo allo Stato possa giustificare anche l'eser-

cizio di poteri che *ex post* reagiscano di fronte a violazioni di obblighi comunitari. Non sembra che l'A. neghi l'esercizio del potere sostitutivo in caso di funzioni amministrative proprie delle Regioni. Già in precedenza d'altro canto i poteri di intervento statali in caso di violazione di obblighi comunitari venivano esercitati anche nei confronti delle funzioni proprie e non solo delegate (cfr. nt. 34).

(39) L'art. 118 prevede che le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà siano stabilite con legge. Occorrerà, quindi, considerare se fino all'approvazione di una nuova legge il Governo non possa esercitare il potere sostitutivo, oppure se sia possibile ancora applicare, in caso di violazione del diritto comunitario da parte degli enti locali e delle Regioni, l'art. 5 del d. lgs. n. 112/1998.

(40) L'atto amministrativo applicativo di norme di legge italiane contrastanti con il Trattato, con regolamenti o direttive immediatamente applicabili, secondo la dottrina maggioritaria è illegittimo ed annullabile (in sensi conforme cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I 25 agosto 1988, n. 1185, in *Foro amm.*, 1989, I, 1859). Parte della giurisprudenza ritiene, invece, l'atto nullo perché mancante di una norma efficace, idonea a radicame e disciplinare il potere (cfr. T.A.R., Piemonte, Sez. II 8 marzo 1989, n. 34, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 1991, 200). Altra dottrina, invece, considera l'atto amministrativo disapplicabile al pari di una legge nazionale contrastante con il diritto comunitario. In questo modo, tuttavia, l'atto amministrativo non potrebbe mai divenire inoppugnabile, mentre nel sistema italiano il principio dell'inoppugnabilità vale per tutti gli atti amministrativi. Per il rispetto del principio di parità di trattamento non vi sarebbe, quindi, spazio per un trattamento diverso degli atti inficiati da illegittimità comunitaria. L'unica eccezione ammessa è quella relativa alla disapplicabilità degli atti di normazione secondaria, ove questi incidano su diritti soggettivi e non su interessi legittimi. In caso di violazione comunitaria, che non conosce distinzioni tra interessi legittimi e diritti soggettivi, tale eccezione potrebbe estendersi a tutti gli atti normativi secondari viziati da violazione del diritto comunitario. Cfr. più ampiamente GRECO, *Incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi italiani*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di CHINI e GRECO, Milano, 1997, 555 e ss. Recentemente il T.A.R. Lombardia, Sez. III ord. 8 agosto 2000, n. 234, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 2000, 1166, con nota di LEONE, ha chiesto alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, se le norme del Trattato devono essere interpretate nel senso che le autorità nazionali devono tutelare i cittadini comunitari lesi da atti adottati in violazione del diritto comunitario anche procedendo alla disapplicazione d'ufficio delle clausole di un bando di gara contrastanti con il diritto comunitario ma non impugnate entro i termini di decadenza previsti dal diritto nazionale. L'atto amministrativo è invece legittimo qualora applichi il diritto comunitario, disapplicando una norma nazionale contrastante con il diritto comunitario (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 18 gennaio 1996, n. 54, in *Foro it.*, 1996, III, 447). Sul regime degli atti amministrativi si è pronunciata anche la Corte di giustizia 29 aprile 1999, in causa C-224/97, *Erich Ciola c. Land Vorarlberg*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 1999, 1345, con nota di STIGLIANI, stabilendo che «un provvedimento che introduce un precetto individuale e concreto, in contrasto con la libera prestazione di servizi, ancorché sia diventato inoppugnabile, deve essere disapplicato dalla giurisdizione dello Stato membro».

responsabilità amministrativa secondo il diritto nazionale: l'atto amministrativo sarebbe illegittimo in quanto posto in violazione di una norma nazionale e, di conseguenza, non dovrebbe sussistere violazione del diritto comunitario.

Ci pare, tuttavia, che in presenza della violazione di una norma nazionale che abbia applicato in modo corretto il diritto comunitario dovrebbe ritenersi sussistente indirettamente anche una violazione del diritto comunitario, ogni volta questo abbia attribuito un diritto al singolo. Gli elementi della responsabilità andrebbero, allora, individuati secondo il diritto comunitario e non secondo il diritto interno (41).

Ma se si accoglie la soluzione proposta dall'Avvocato generale, il giudice nazionale dovrebbe far riferimento, al fine di valutare la responsabilità dell'ente, anche all'elemento soggettivo costituito, come precisato dalla

Cassazione nella sentenza n. 500 del 1999, appunto dal dolo o dalla colpa (42), e ciò diversamente dai criteri stabiliti dalla Corte di giustizia (43), e pertanto dai principi fissati dall'art. 288 (ex art. 215) del Trattato (44), valutando soltanto se nel caso concreto si sia in presenza di una violazione grave o manifesta del diritto comunitario (45).

Ritenendo, invece, che la violazione della norma nazionale costituisca anche se indirettamente una violazione del diritto comunitario, nell'ordinamento italiano troverebbe forse spazio un'autonoma ipotesi di responsabilità della pubblica amministrazione per violazione del diritto comunitario, che costringerebbe i giudici ad individuare di volta in volta la fonte del diritto attribuito al singolo (46).

Elisa Tomasella

(41) È noto che il nostro ordinamento riconosce ormai la risarcibilità anche degli interessi legittimi, per cui non si frappone più alcun ostacolo alla risarcibilità delle violazioni del diritto comunitario ad opera dell'ente pubblico. La sentenza delle Sezioni Unite del 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, I, 2487 (commentata da CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*, in *Foro it.*, 1999, II, 3202 e ss.; FRACCHIA, *Dalla negazione della risarcibilità degli interessi legittimi all'affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti*, in *ivi*, 1999, II, 3214 e ss.; SALEMME e CARPINELLI, *Interesse legittimo e risarcimento del danno: questioni di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro amm.*, 2000, 2064 e ss.) ha preceduto di un anno una pronuncia che altrimenti – alla luce della sentenza *Haim II* – sarebbe stata non più procrastinabile. CARANTA, *Illegittimo diniego di autorizzazione*, cit., 1017, in proposito sottolinea come per l'ordinamento comunitario la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi sia superata al fine del riconoscimento della responsabilità in capo all'amministrazione, ritenendo pertanto esatta la decisione delle Sezioni Unite della Cassazione.

(42) Nella configurazione della responsabilità pare che i Tribunali amministrativi abbiano trascurato l'elemento soggettivo, come era stato definito nella sentenza delle Sezioni Unite; solo alcune sentenze considerano il tema della violazione dei criteri di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, alcune ritengono che sia la pubblica amministrazione a dimostrare di aver operato con diligenza, invertendo l'onere della prova (T.A.R. Lombardia, Sez II 12 aprile 2000, n. 2793, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 985). Interessante è la pronuncia del T.A.R. Sicilia, Sez I 12 febbraio 2000, n. 103, in *Trib. amm. reg.*, 2000, 2172, che, escludendo la colpa della p.a. in quanto la stessa aveva applicato erroneamente una norma di difficile interpretazione, si esprime in termini analoghi a quelli della Corte di giustizia. In altri casi il parametro della colpa si risolve nell'accertamento della illegittimità del provvedimento amministrativo, T.A.R. Puglia, Sez. I 4 aprile 2000, n. 1491, in *Foro it.*, 2000, III, 479 e ss. Sul tema cfr. TRAVI, *Tutela risarcitoria e giudice amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2001, 15 e ss.

(43) Nonostante la Corte di giustizia si sia più volte richiamata nei fissare i principi della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario all'art. 288 Trattato in tema di responsabilità delle istituzioni comunitarie, le condizioni che concorrono alla formazione dell'illecito aquiliano variano a seconda che il comportamento dannoso sia posto in essere da un'istituzione comunitaria oppure da un organo nazionale. Come è stato per ultimo evidenziato anche da PECCHIOLO, *La responsabilità pubblica comunitaria come sistema di diritto uniforme*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2001, 351 e ss., affinché sorga la responsabilità dell'istituzione comunitaria o dell'organo statale per violazione del diritto comunitario è necessaria la presenza 1) di una violazione grave e manifesta del diritto comunitario; 2) di un danno; 3) del nesso di causalità che leghi il comportamento lesivo con il pregiudizio subito. L'identità della formula non deve trarre in inganno. La Corte di giustizia ha infatti ritenuto responsabili le istituzioni comunitarie solo in casi eccezionali, specificando che nel settore della politica economica la responsabilità comunitaria sorge solo quando un regolamento illegittimo abbia arrecato un pregiudizio speciale ed importante derivato da un comportamento confinante con l'arbitrarietà ed altresì lesivo di una norma che riveste un'importanza particolare nell'ordinamento comunitario. Nei casi di responsabilità degli organi statali per violazione del diritto comunitario non è invece richiesta la specialità e l'importanza del pregiudizio, né la violazione di una norma superiore. Inoltre, mentre nel regime dell'illecito comunitario compiuto nell'esercizio di attività amministrativa o materiale delle istituzioni comunitarie non è richiesta una violazione del diritto comunitario che sia grave o manifesta, entrambi i requisiti devono essere presenti quando si tratti di violazione compiuta dagli organi nazionali nell'esercizio di attività normativa e amministrativa.

(44) Il secondo comma dell'art. 288 del Trattato impone il risarci-

mento dei danni causati dalle istituzioni comunitarie oppure dai suoi agenti «conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri». La Corte di giustizia, invece di elaborare dei principi risultanti dall'armonizzazione delle normative nazionali, dando uno specifico rilievo agli ordinamenti nazionali e cercando un minimo comune denominatore tra le diverse norme, ha preferito avviare un processo di comparazione e di valutazione – nel quale è prioritario perseguire gli obiettivi dei Trattati, tenendo conto delle peculiarità della Comunità stessa –. RECCHIA, *La responsabilità della pubblica amministrazione in diritto comparato e in diritto comunitario*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 686 e ss. In assenza, dunque, di precise indicazioni deducibili dall'art. 288, ex art. 215, la Corte di giustizia ha inizialmente fatto riferimento agli artt. 34 e 40 del Trattato CECA, che prevedono come condizione dell'azione per la responsabilità la colpa (*faute personnelle* oppure *faute de service*) dell'organo e dell'agente, richiedendo la prova della colpa delle istituzioni quale condizione per esercitare l'azione di responsabilità. Nel corso degli anni settanta la Corte non ha, invece, più fatto riferimento alla colpa come elemento per la sussistenza di responsabilità. Tra le condizioni che determinano la sussistenza della responsabilità della Comunità vanno ricomprese: a) l'esistenza di un danno; b) il nesso di causalità tra il danno e l'atto o il comportamento dell'istituzione; c) la violazione deve riguardare una norma posta a tutela dei singoli; d) tale norma deve consistere in una norma superiore di diritto; e) la violazione deve essere grave e manifesta. Cfr. CAPELLI, *Responsabilità extra-contrattuale della Comunità europea e ricorsi per ottenere il risarcimento dei danni secondo l'art. 215 del Trattato CE: valutazioni critiche e proposte di riforma*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, 1996, 876 e ss.; CLARICH, *La responsabilità*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., a cura di CHITI e GRECO, 633 e ss.

(45) Nella sentenza *Brasserie du pêcheur* la Corte aveva già precisato che il giudice nazionale non può, nell'ambito della normativa nazionale che esso applica, subordinare il risarcimento del danno all'esistenza di una condotta dolosa o colposa dell'organo statale al quale è imputabile l'inadempimento (punto n. 80 della motivazione), mentre nella sentenza *Hedley Lomas*, cit., a proposito dell'applicazione anche alla pubblica amministrazione delle regole comunitarie in materia di responsabilità, la Corte aveva precisato che i principi dell'art. 215 Trattato si applicano anche alle violazioni imputabili alla p.a. (punto 26 della motivazione).

(46) La Corte di giustizia, nel riconoscere il diritto al risarcimento del danno per violazione del diritto comunitario, stabilisce che è nell'ambito delle norme nazionali relative alla responsabilità che lo Stato e gli enti pubblici devono risarcire i danni, fermi restando i presupposti sanciti dalla Corte. Pur lasciando spazio alla normativa interna a ciascun Stato, dunque, la Corte vuole comunque assicurare, attraverso dei principi comuni, che la lesione delle situazioni giuridiche riconosciute da norme comunitarie, trovino uniforme protezione in ogni Stato membro: SCANNICCHIO, *Dal diritto comunitario, op. cit.*, 78 e ss. Al 46° Convegno di Varenna, «La responsabilità del legislatore nell'approccio comunitario e nazionale», SAGGIO, nella relazione *Responsabilità extracontrattuale dello Stato e delle altre entità che esercitano funzioni pubbliche per violazione del diritto comunitario, con particolare riferimento a quelle derivanti da attività normativa*, (riportata in parte da DE ROSE, *La responsabilità del legislatore nell'approccio comunitario e nazionale*, in *Cons. Stato*, 2000, II, 2014 e ss.) afferma che non sia inutile chiedersi se il diritto comunitario non intervenga anche a disciplinare, in tutto o in parte, il regime della responsabilità dei singoli per violazione di regole comunitarie, e considera che le ragioni che stanno alla base della natura comunitaria di una parte importante del regime giuridico della responsabilità degli Stati per violazione del diritto comunitario non possono non valere anche per la responsabilità degli individui collegata sempre alla inosservanza di regole comunitarie.

Cass. Sez. Un. Civ. - 11-9-2003, n. 13352 - Grieco, pres.; Elefante, est.; Maccarone, P.M. (conf.) - Ass. Motoclub Volano ed altro (avv. Cinquemani Vannicelli ed altro) c. Angeli ed altri (avv. Salvago ed altri). (*Dichiarata inammissibile Comm. usi civici Trento e Bolzano 18 settembre 2001*)

**Usi civici - Impugnazioni - Ricorso per cassazione - Sentenze del Commissario per la liquidazione degli usi civici in materia di esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico o di rivendicazione delle terre - Mezzi di impugnazione - Ricorso per cassazione ex art. 111 Cost. - Ammissibilità - Esclusione - Reclamo alla sezione speciale della Corte d'appello di Roma - Esperibilità in via esclusiva - Ambito.** (L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 32; l. 10 luglio 1930, n. 1078, art. 3; Cost. art. 111)

*Le sentenze pronunciate dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, nelle controversie attinenti all'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico ovvero alla rivendicazione delle terre, sono impugnabili col mezzo del reclamo alla Sezione speciale della Corte d'appello di Roma, a norma dell'art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dell'art. 3 della l. 10 luglio 1930, n. 1078; mentre il ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost., costituisce rimedio residuale, utilizzabile contro le statuizioni del Commissario unicamente in materia diversa da quelle indicate, per le quali non sia previsto altro specifico gravame. Ne consegue che il reclamo alla Sezione speciale della Corte d'appello di Roma costituisce l'unico rimedio contro le sentenze del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici anche nei capi relativi a provvedimenti direttamente connessi, preliminari o consequenziali alla pronuncia concernente l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o la rivendicazione delle terre, come quelli dichiarativi della nullità di convenzioni, di atti amministrativi e, in genere, di atti di disposizione (nella fattispecie, locazione) di terreni che risultino gravati da usi civici (1).*

(Omissis). - Deve essere, preliminarmente, esaminata, per ragioni di ordine logico-giuridico, l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, sollevata dai controricorrenti, i quali, come innanzi detto, assumono che la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici è impugnabile soltanto con reclamo alla Corte d'appello, ex art. 32, l. 16 giugno 1927, n. 1766, come peraltro i ricorrenti hanno già fatto, costituendo il ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost., un rimedio residuale, che non può essere invocato nel caso specifico.

L'eccezione è fondata.

È giurisprudenza consolidata di queste Sezioni Unite, alla quale si intende dare continuità, che le sentenze pronunciate dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, nelle controversie attinenti all'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico ovvero alla rivendicazione delle terre, sono impugnabili col solo mezzo del reclamo alla sezione speciale della Corte d'appello di Roma, a norma dell'art. 32 della l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dell'art. 3 della l. 10 luglio 1930, n. 1078; mentre il ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost., costituisce rimedio residuale, utilizzabile contro le statuizioni del Commissario unicamente in materia diversa da quelle indicate, per le quali non sia previsto altro specifico gravame (cfr. *ex plurimis* Sez. Un. 12 marzo 2002, n. 3575; 1° marzo 1995, n. 2318; 11 novembre 1994, n. 9412).

Consegue che il reclamo alla sezione speciale della Corte d'appello di Roma costituisce l'unico rimedio contro le sentenze del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici anche nei capi relativi a provvedimenti direttamente connessi, preliminari o consequenziali alla pronuncia concernente l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o la rivendicazione delle terre, come quelli dichiarativi della nullità di convenzioni, di atti amministrativi e, in genere, di atti di disposizione (ad es. locazione) di terreni che risultino gravati da usi civici.

Invero nelle controversie, concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, ovvero la qualità demaniale del suolo, nonché quelle relative alla rivendicazione, intesa come

attività diretta al recupero dei suddetti terreni per consentire il pieno e pacifico esercizio del godimento degli usi civici da parte della collettività beneficiaria, rientrano anche quelle aventi ad oggetto la declaratoria di nullità (o inefficacia) degli atti di disposizione, in quanto in contrasto con la natura demaniale del bene ovvero con l'estensione del diritto di uso civico (v. Sez. Un. 19 novembre 1999, n. 798; 30 giugno 1999, n. 375).

Ed, in effetti, la statuizione di cui si dolgono i ricorrenti - declaratoria di illegittimità della locazione, con condanna del Motoclub Volano al rilascio dei terreni - risulta strettamente connessa ed in funzione della pronuncia relativa all'esistenza dei diritti di uso civico sui fondi in questione, risolvendosi in un accertamento necessariamente preliminare rispetto a quella.

E la sostanziale unitarietà ed inscindibilità dei capi della decisione porta a ritenere che questa doveva essere oggetto di un'unica impugnazione, volta ad ottenerne il complessivo riesame, e consistente nel reclamo alla Sezione speciale della Corte d'Appello di Roma (art. 32, l. 16 giugno 1927, n. 1766 e art. 3, l. 10 luglio 1930, n. 1078).

Alla stregua di tali principi la sentenza in esame andava impugnata davanti alla sezione speciale della Corte d'appello di Roma anche nella parte concernente la declaratoria di nullità (o inefficacia) dell'atto di locazione da parte del Comune di Rovereto, spettando, in base ai principi generali che regolano le impugnazioni, alla predetta Corte territoriale, competente per materia, decidere se tale declaratoria rientrasse o meno nell'ambito dei poteri giurisdizionali del Commissario e valutarne gli effetti in relazione alla pronuncia sull'esistenza dei diritti di uso civico dei terreni in questione.

Per le suesposte considerazioni rimane precluso a questa Corte l'esame dei motivi di ricorso, il quale va, quindi, dichiarato inammissibile, non potendo neppure essere convertito in istanza di regolamento preventivo di giurisdizione per mancanza del presupposto di cui all'art. 41 c.p.c., quello dell'assenza di una decisione di merito. (Omissis)

#### (1) IL SECONDO GRADO DI TUTELA AVVERSO LE SENTENZE DEI COMMISSARI AGLI USI CIVICI.

Discutere di giurisdizione commissariale è sempre un tema attuale nonostante la legge di riferimento sia datata 1927 e molte siano state le questioni sollevate, soprattutto in merito ai «poteri» dei Commissari agli usi civici.

La recente sentenza delle Sezioni Unite in esame affronta il problema relativo all'appello delle decisioni commissariali e si pone come un *continuum* storico-logico-giuridico con le precedenti pronunce in materia.

Infatti, l'art. 32 della citata legge n. 1766/1927, statuisce che avverso le decisioni di primo grado emesse dai Commissari liquidatori è proponibile reclamo di fronte alla Corte d'appello di Roma, qualora la controversia riguardi questioni concernenti l'esistenza, la natura, l'estensione e la rivendicazione dei diritti *de quibus* (1).

Viceversa, sono impugnabili con ricorso alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, le sentenze con le quali vengono decise questioni diverse da quelle per le quali è proponibile l'altro mezzo di gravame.

È dunque l'impostazione normativa ad introdurre una *summa divisio* in materia di giudizio di secondo grado, *summa divisio* sostenuta e ribadita dalla giurisprudenza di quasi un secolo.

Per questi motivi, dichiarare l'inammissibilità del ricorso presentato perché non proposto nella sede deputata è del tutto conferente, in quanto l'essenza della controversia riguardante la dichiarazione di nullità e/o inefficacia di una locazione relativa ad immobili gravati da uso civico, attiene - ad avviso dei giudici - alla natura e all'estensione del

(1) Come è stato notato in giurisprudenza, Cass. Sez. Un. 19 gennaio 1970, n. 108, in *Giur. it.*, 1970, I, 1354, «il termine rivendicazione usato dal legislatore nell'art. 32 della legge n. 1766 del 1927, è da intendersi in senso ampio come comprensivo non solo delle azioni del Comune contro even-

tuali usurpatori per far dichiarare l'esistenza degli usi civici del demanio civico e far recuperare allo stesso Comune i detti beni, ma anche di quelle successive a un'eventuale rivendica contro gli occupatori abusivi per la reintegra e il recupero del possesso e la restituzione dei beni suddetti».



diritto di uso civico contro cui è esperibile esclusivamente il reclamo alla Corte d'appello (2).

Dunque, il raggio di azione sul quale converge il *decisum* in argomento appare abbastanza circoscritto, soprattutto perché si ferma su una questione preliminare di inammissibilità al ricorso presentato (come rilevato dai controricorrenti) alla Corte di cassazione anziché alla Corte d'appello.

Invero, attraverso l'esame della pregiudiziale il Supremo Collegio fornisce un'interpretazione chiarificatrice sulla competenza dei Commissari e quindi sull'individuazione del successivo strumento di tutela di seconda istanza.

Infatti, «al fine di individuare la portata del gravame occorre riferirsi al criterio del *petitum* sostanziale, ossia allo specifico oggetto dell'effettiva natura della controversia, da identificarsi non solo e non tanto in funzione della statuizione che si chiede al giudice, cioè del *petitum*, ma anche, e soprattutto, in funzione della *causa petendi*, che è costituita dall'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio, individuata dal giudice e determinata in relazione alla sostanziale protezione accordata dal diritto positivo, in astratto, alla posizione stessa, non essendo all'uopo rilevante e tanto meno decisiva, per l'appunto, la prospettiva formulata dalle parti (c.d. *petitum formale*)» (3).

I giudici, quindi, nella sentenza in commento, sostengono che fanno capo alla giurisdizione dei Commissari – come logico corollario – tutti i provvedimenti «direttamente connessi, preliminari o consequenziali alla pronuncia concernente l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico o la rivendicazione di terre, come quelli dichiarativi della nullità di convenzioni, di atti amministrativi e, in genere, di atti di disposizione (ad es. locazioni) di terreni che risultano gravati da usi civici».

È quindi il nesso di stretta funzionalità – secondo il Consesso – che collega e determina il radicamento di giurisdizione.

Se diversamente si volesse argomentare, bisognerebbe mettere in discussione scelte di politica legislativa e non aspetti meramente procedurali e giuridici. Questi ultimi non possono che attenersi al dato normativo esistente.

Mette conto rilevare che la fattispecie in esame – dichiaratoria di nullità e/o inefficacia di una locazione di terreni allodiali – consente, comprensibilmente, di sollevare perplessità in ordine alla giurisdizione. Infatti, se oggetto della controversia è una convenzione di locazione, emerge inevitabilmente una giusta considerazione sulla natura privatistica del rapporto dedotto in giudizio che radicherebbe la giurisdizione in capo all'autorità giudiziaria ordinaria (4).

Pertanto, l'atto di disposizione del bene demaniale, svincolato dall'accertamento della *qualitas soli*, qualificherebbe l'oggetto del contendere con conseguente devoluzione al giudice ordinario (5).

La sentenza che si annota, invece, aderisce al più ampio orientamento secondo cui il Commissario è il giudice naturale di tutte le questioni collegate, connesse ed accessorie alla questione principale relativa all'esistenza, alla natura o all'estensione del demanio civico, grazie alla forza attrattiva ed assorbente tipica della giurisdizione speciale.

Seguendo questa motivazione, ne deriva che la decisione commissariale, oggetto del ricorso di cui alla sentenza riportata, è impugnabile col mezzo del reclamo alla sezione speciale della Corte d'appello.

Angela R. Stolfi

(2) Cass. Sez. Un. 23 gennaio 1995, n. 761, in *Giust. civ.*, 1995, I, 1215; Cass. Sez. Un. 1° marzo 1995, n. 2318, in questa Riv., 1996, 774; Cass. Sez. Un. 9 novembre 1994, n. 9287 e Cass. Sez. Un. 29 novembre 1994, n. 10198 entrambe in questa Riv., 1995, 494.

(3) T.A.R. Valle d'Aosta 4 maggio 1992, n. 58, in *Trib. am. reg.*, 1992, I, 2585.

(4) Vedi nota a sentenza di A.R. STOLFI, in questa Riv., n. 1/2000, 44.

(5) Cass. Sez. Un. 18 novembre 1977, n. 5043, in *Foro it.*, 1978, I, 1205 e Cass. Sez. I Civ. 9 ottobre 1996, n. 8823, in questa Riv., n. 1/1998, 59.

Cass. Sez. III Civ. - 20-8-2003, n. 12283 (ord.) - Lupo, pres.; Trifone, est.; Frazzini, P.M. (conf.) - De Filippo (n.c.) c. Barbato (n.c.). (*Regola competenza*)

**Contratti agrari - Controversie - Competenza e giurisdizione - Sezione specializzata agraria - Rapporti con il Tribunale in composizione ordinaria - Questioni - Natura - Ripartizione di affari interni - Esclusione - Competenza - Affermazione - Fattispecie relativa a reintegra possessoria.** (C.p.c., art. 45)

**Contratti agrari - Controversie - Competenza e giurisdizione - Sezioni specializzate - Competenza - Determinazione - Procedimenti possessori - Esclusione - Fondamento.** (C.p.c., artt. 8, 45; l. 26 novembre 1990, n. 353; l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 26)

*Le questioni relative ai rapporti tra il Tribunale in composizione ordinaria e la Sezione specializzata agraria sono di competenza e non di ripartizione degli affari all'interno del medesimo ufficio. Pertanto, è ammissibile il conflitto negativo di competenza proposto con regolamento d'ufficio da uno degli organi giurisdizionali predetti nei confronti dell'altro, ciascuno escludente la propria competenza in relazione ad una domanda di reintegra nel possesso (1).*

*Sono escluse dalla competenza della Sezione specializzata agraria le azioni possessorie relative ai fondi rustici, poiché in ordine ad esse si controverte su questioni di fatto e non su diritti ed obblighi derivanti da contratti agrari. Infatti, l'art. 26 della legge n. 11 del 1971, che attribuisce espressamente alle Sezioni agrarie i provvedimenti cautelari di cui al Capo II, Titolo I, del Libro IV, c.p.c., implicitamente esclude dalla competenza di tali Sezioni i procedimenti possessori che restano attribuiti, sia per la fase interditale che per quella di merito, alla competenza del giudice unico monocratico. Né la situazione è mutata a seguito della legge n. 29 del 1990 che (art. 9) ha attribuito alla competenza delle Sezioni specializzate agrarie tutte le controversie nascenti da un contratto agrario o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto poiché la norma non comprendeva anche i procedimenti possessori, in ragione del fatto che, ai sensi dell'allora vigente art. 8, secondo comma, c.p.c., questi rimanevano affidati alla competenza per materia del pretore, anche quando avevano ad oggetto un bene facente parte di un rapporto agrario (2).*

(Omissis). - FATTO. - Con ricorso al Tribunale di Benevento nella Sezione distaccata di Airola in data 25 ottobre 1997 Giuseppe De Filippo, proprietario in agro di Ampollosa di un terreno del quale denunciava l'abusiva occupazione ad opera di Angelo Michele Barbato, chiedeva di essere immediatamente reintegrato nel possesso del fondo.

Il resistente si opponeva, deducendo che coltivava il terreno in quanto ne aveva a tal fine ottenuto la concessione in affitto dalla madre del ricorrente, cui in corrispettivo conferiva un terzo del grano che produceva.

Il Tribunale adito, denegato il provvedimento interinale di reintegra, con sentenza del 15 ottobre 2001 dichiarava la sua incompetenza ed assegnava alle parti termine per riassumere il giudizio innanzi alla Sezione specializzata agraria del medesimo Tribunale di Benevento, indicata come competente.

La Sezione specializzata agraria del Tribunale di Benevento, innanzi alla quale la causa era stata riassunta, con ordinanza in data 24 aprile 2002, ritualmente comunicata alle parti ex art. 47, quinto comma, c.p.c., ha richiesto d'ufficio a questa Corte il regolamento di competenza (art. 45 c.p.c.) sul presupposto che la controversia in questione appartiene alla competenza per materia del Tribunale in composizione ordinaria.

Le parti non hanno presentato scritti difensivi e documenti.

Il P.M. ha concluso perché sia dichiarata la competenza del Tribunale di Benevento in composizione ordinaria.

DIRITTO. - Premesso che il conflitto in esame è del tutto ammissibile ai sensi dell'art. 45 c.p.c., poiché, secondo principio ormai pacifico (*ex plurimis*: Cass. n. 4610/97; Cass. n. 7247/92; Cass. n. 13384/91) nei rapporti tra il Tribunale in composizione ordinaria e la Sezione specializzata agraria le relative questioni sono di competenza e non invece di ripartizione degli affari all'interno del medesimo ufficio, rileva questa Corte che, secondo

un risalente e pacifico indirizzo interpretativo, sono escluse dalla competenza delle Sezioni specializzate agrarie le azioni possessorie relative ai fondi rustici, poiché in ordine ad esse si controverte su questioni di fatto e non su diritti ed obblighi derivanti da contratti agrari (Cass. n. 4620/80; Cass. n. 4590/80).

Infatti l'art. 26 della l. 11 febbraio 1971, n. 11, che attribuisce espressamente alle Sezioni specializzate agrarie i provvedimenti cautelari di cui al Capo III, Titolo I, del Libro IV del codice di procedura civile, implicitamente esclude dalla competenza delle Sezioni suddette i procedimenti possessori, che restano, pertanto, attribuiti, sia per la fase interdittale che per quella successiva del giudizio di merito, alla competenza del giudice unico monocratico, la quale rimane ferma pur quando la detenzione del fondo si basi su un rapporto agrario, la cui sussistenza venga contestata.

La questione circa l'esistenza di detto rapporto, invero, non può escludere la difesa del possesso come situazione meritevole di tutela indipendentemente dalla sua legittimazione in base a un valido titolo - né può mutare l'oggetto e la natura del giudizio possessorio (Cass. n. 8132/93; Cass. n. 3008/90).

Né la situazione è mutata con la l. 14 febbraio 1990, n. 29, che all'art. 9 ha attribuito alla competenza della Sezione specializzata agraria tutte le controversie nascenti da un contratto agrario o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto, poiché la norma, secondo quanto pure è stato già ritenuto da questa Corte (Cass. n. 8132/93), non veniva a comprendere anche i procedimenti possessori, che, ai sensi dell'allora vigente norma dell'art. 8, secondo comma, c.p.c., rimanevano affidati alla competenza per materia del pretore anche quando avevano ad oggetto un bene facente parte di un rapporto agrario, siccome confermava anche la l. 6 novembre 1990, n. 353.

In base alle considerazioni esposte deve, pertanto, questa Corte, statuendo sulla questione di competenza concernente l'azione possessoria, risolvere il denunciato conflitto dichiarando la competenza del Tribunale ordinario di Benevento, innanzi al quale le parti dovranno riassumere il giudizio possessorio. (*Omissis*)

#### (1-2) AZIONI POSSESSORIE E COMPETENZA DELLA SEZIONE SPECIALIZZATA AGRARIA.

Con l'ordinanza in esame, la Corte Suprema ha confermato un pacifico indirizzo in tema di competenza delle Sezioni specializzate agrarie: nei rapporti tra il Tribunale in composizione ordinaria e la Sezione specializzata agraria le eccezioni, che vengono sollevate in ordine alla competenza del giudice adito, riguardano non un aspetto inerente alla ripartizione interna del medesimo ufficio, ma una vera e propria questione di competenza. Per il che, risulta ammissibile il regolamento di competenza, *ex art. 45 c.p.c.* La Corte Suprema aveva già in precedenza affermato tale principio, rilevando che la «questione relativa alla devoluzione di una controversia alla Sezione specializzata agraria presso il Tribunale o a quello stesso Tribunale in composizione ordinaria può essere proposta con ricorso per regolamento di competenza, costituendo questione di competenza e non di mera ripartizione degli affari all'interno di un unico ufficio giudiziario». [Cass. (ord.), 28 novembre 2001, n. 1515, in questa Riv. (M), 2002, 135]. È noto, del resto, che nelle controversie agrarie la competenza della Sezione specializzata è funzionale e per materia e che ad essa si applicano le disposizioni di cui agli artt. 28 e 45 c.p.c.: il giudice adito è tenuto, infatti, a dichiarare con sentenza la propria incompetenza e a rimettere le parti dinanzi ad altro giudice. In caso di conflitto tra più giudici in ordine alla competenza, è sempre esperibile il ricorso per regolamento, ai sensi dell'art. 45 c.p.c.

Restano invece esclusi dalla competenza delle Sezioni specializzate i procedimenti possessori che abbiano ad oggetto fondi rustici, poiché la questione della tutela di una situazione di fatto esula dall'accertamento dei diritti ed

obblighi derivanti da contratti agrari.

L'art. 26 della legge n. 11/71, attribuendo alle Sezioni specializzate agrarie la competenza per materia in tema di contratti agrari, anche con riguardo ai procedimenti cautelari di cui al Capo III, Titolo I del Libro IV del codice di procedura civile (es. sequestro, ricorso *ex art. 700*, accertamento tecnico preventivo), aveva già escluso da detta competenza i procedimenti possessori, che pertanto restavano attribuiti alla cognizione del pretore (oggi giudice unico del Tribunale). L'art. 9, l. 14 febbraio 1990, n. 29, che ha poi esteso alla competenza della Sezione specializzata agraria tutte le controversie nascenti da un contratto agrario, in precedenza ripartite tra la Sezione specializzata ed il giudice del lavoro (art. 409, n. 2 c.p.c.), non ha annoverato tra le materie di competenza della Sezione specializzata i procedimenti possessori che rimangono perciò affidati alla competenza per materia del giudice ordinario, anche quando abbiano per oggetto un bene detenuto in base ad un rapporto agrario, come è del resto confermato dall'art. 9, l. 26 novembre 1990, n. 353 (Cass. 29 ottobre 2001, n. 13399, in questa Riv. (M), 2001, 766; cfr. Cass. 12 ottobre 1995, n. 10635, in Riv. dir. agr., 1995, 408, con nota di NAPPI; Cass. 21 luglio 1993, n. 8132, in questa Riv., 1993, 541).

Chiara appare la *ratio* di tale esclusione. Le controversie possessorie, ancorché riferite a fondi rustici concessi in forza di contratto agrario, hanno ad oggetto esclusivamente la tutela dell'esercizio del potere di fatto su un bene e non involgono pronunce sulla esistenza o meno di un rapporto agrario e sulla applicabilità delle disposizioni imperative vigenti nella materia. Tutti i procedimenti possessori restano pertanto attribuiti alla cognizione del giudice ordinario e sono regolati dagli artt. 703 e segg. c.p.c.

Nicoletta Rauseo

\*

Cass. Sez. V Civ. - 9-5-2003, n. 7091 - Favara, pres.; Graziadei, est.; Velardi, P.M. (conf.) - Giol (avv. Bettoni ed altro) c. Min. Finanze (avv. n.c.) (*Conferma Comm. Trib. Reg. Veneto 19 luglio 1999*)

**Imposte e tasse - I.R.P.E.F. - Base imponibile - Determinazione dei redditi e delle perdite - Oneri deducibili - Interessi relativi a mutui agrari - Deducibilità *ex art. 10, primo comma, lett. c)* del d.p.r. n. 917 del 1986, nel testo originario - Applicabilità al mutuo peschereccio - Esclusione.** (D.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 10; l. 5 febbraio 1992, n. 102, art. 2)

*In tema di IRPEF, l'art. 10, primo comma, lett. c), del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 (nel testo originario, applicabile ratione temporis), il quale prevede la deducibilità dal reddito complessivo degli interessi passivi e relativi oneri accessori dipendenti da prestiti e mutui agrari di ogni specie, non si applica al diverso caso del mutuo peschereccio, anche se inerente ad attività di piscicoltura od acquacoltura (qualificata come agricola dall'art. 2 della l. 5 febbraio 1992, n. 102) (1).*

(*Omissis*). - FATTO. - L'Ufficio delle imposte dirette di Venezia, con cartella esattoriale relativa all'IRPEF dovuta da Alberto Giol per l'anno 1990, ha reclamato il pagamento di lire 19.702.150, disconoscendo la deducibilità dal reddito complessivo degli interessi inerenti a mutuo peschereccio stipulato nel 1986.

Impugnando tale atto, il Giol ha sostenuto che la deduzione degli interessi ed oneri accessori di «mutui agrari di ogni specie», prevista dall'art. 10, primo comma, lett. c) del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dal d.l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito in l. 26 giugno 1990, n. 165),

(1) Non constano precedenti in termini.

era applicabile a detto finanziamento, rivolto alla costruzione di vasche per l'allevamento di pesci.

La tesi è stata respinta dalla Commissione tributaria provinciale di Venezia.

La Commissione tributaria regionale del Veneto, con sentenza depositata il 19 luglio 1999, ha rigettato il gravame proposto dal contribuente, osservando che, nella disciplina bancaria e creditizia anteriore al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, il credito alla pesca si differenzia dal credito all'agricoltura e si sottrae alle norme espressamente dettate per quest'ultimo.

Il Giol, con ricorso notificato il 16 febbraio 2000 all'Amministrazione delle finanze presso l'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto la cassazione della pronuncia della Commissione regionale, tornando ad assumere che il predetto art. 10 è applicabile al mutuo peschereccio, anche prima della sua assimilazione al mutuo agrario contemplata dal citato d.lgs. n. 385 del 1993, dato che la piscicoltura od acquacoltura è attività agricola, ai sensi dell'art. 2 della l. 5 febbraio 1992, n. 102.

L'Amministrazione delle finanze non ha svolto controdeduzioni.

**DIRITTO.** - Il ricorso è infondato. L'art. 10, primo comma, lett. c) del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, nel testo in vigore nel periodo d'imposta in discussione, stabilisce la deducibilità dal reddito complessivo degli interessi passivi e dei relativi oneri accessori dipendenti da prestiti o mutui agrari di ogni specie.

L'agevolazione, alla stregua dell'inequivoca lettera della norma, discende non dalla qualità d'imprenditore agricolo del contribuente o dalla natura della sua attività, ma dalla natura del finanziamento dallo stesso ottenuto.

Il credito agrario, nella disciplina all'epoca vigente, cioè il r.d.l. 29 luglio 1927, n. 1509 (convertito, con modificazioni, in l. 5 luglio 1928, n. 1760), è quello finalizzato a sostenere l'esercizio od il miglioramento delle attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e zootecnia, nonché delle attività connesse e, dunque, non comprende il credito peschereccio, diretto al finanziamento delle attività di pesca e di piscicoltura od acquacoltura.

Ne consegue che il testuale riferimento del predetto art. 10 al credito agrario non autorizza l'estensione del beneficio al credito peschereccio, configurante un distinto «mutuo di scopo».

L'estensione non è invocabile sulla scorta della l. 5 febbraio 1992, n. 102, il cui art. 2 considera l'acquacoltura attività imprenditoriale agricola a tutti gli effetti e definisce imprenditore agricolo il soggetto che la esercita.

La norma, la quale ridefinisce in via d'interpretazione autentica la nozione d'impresa agricola dell'art. 2135 c.c. (v. Cass. 21 luglio 1993, n. 8123), non può interferire sull'ambito di applicazione di regole dettate non per l'imprenditore agricolo, ma per uno specifico contratto che lo stesso stipuli.

La distinzione fra le due ipotesi di mutuo non è venuta meno con la nuova «legge bancaria» di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, che separatamente definisce il credito agrario ed il credito peschereccio, rispettivamente con il primo e con il secondo comma dell'art. 43, anche se li sottopone alla stessa disciplina, così confermando l'autonomia e la non sovrapponibilità delle relative figure negoziali.

L'inapplicabilità al credito peschereccio dell'art. 10, originario testo, del d.p.r. n. 917 del 1986 trova indiretto conforto nelle innovazioni introdotte dal d.l. 31 maggio 1994, n. 330 (convertito, con modificazioni, in l. 27 luglio 1994, n. 473), i cui artt. 2 e 3, con la riformulazione dello stesso art. 10 e l'introduzione dell'art. 13 bis, hanno trasformato in detrazione d'imposta la precedente detrazione dal reddito complessivo sempre con limitato riferimento al prestito o mutuo agrario; la mancata menzione del mutuo peschereccio, in un quadro normativo che ormai lo contempla esplicitamente accanto al mutuo agrario, conferma la diversità dei due istituti ai fini in esame e la volontà del legislatore tributario di accordare un trattamento di favore soltanto per il mutuo agrario.

In conclusione, il ricorso va respinto, in base al principio secondo cui l'art. 10, primo comma, lett. c) originario testo del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, il quale prevede la detrazione dal reddito complessivo di interessi ed altri oneri relativi a mutuo agrario, non riguarda il diverso caso del mutuo peschereccio, anche se inerente ad attività di piscicoltura od acquacoltura (qualificata come agricola dall'art. 2 della l. 5 febbraio 1992, n. 102).

(Omissis)

Cass. Sez. I Civ. - 8-5-2003, n. 6958 - Olla, pres.; Berruti, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Min. Politiche agricole e forestali ed altri (Avv. gen. Stato) c. Vagnoni (avv. Olivieri). (Cassa e decide del merito Pret. Ripatransone 20 gennaio 1999)

**Agricoltura e foreste - Settore vitivinicolo - Regolamento CEE n. 986 del 1989 - Documento di accompagnamento dei prodotti vitivinicoli - Obbligo di trasmissione di copia all'autorità competente - Modificazione del precetto contenuto nell'abrogato reg. CEE n. 1153 del 1975 - Configurabilità - Esclusione - Conseguenze - Sanzioni stabilite dall'art. 4, comma ottavo, del d.l. n. 370 del 1987 - Applicabilità - Violazione del principio di legalità - Esclusione.** (D.l. 7 settembre 1987, n. 370, art. 4, comma 8; l. 4 novembre 1987, n. 460; reg. CEE 10 aprile 1989, n. 986, art. 12; reg. CEE 30 aprile 1975, n. 1153; l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 1)

*In tema di sanzioni amministrative per violazione di regolamenti comunitari, l'art. 12 del regolamento CEE n. 986 del 1989, nello stabilire che copia del documento di accompagnamento per il trasporto dei prodotti vitivinicoli deve essere trasmessa all'autorità competente entro il primo giorno successivo a quello della partenza, in nulla ha sostanzialmente immutato il precedente regime di controllo dettato dall'abrogato regolamento CEE n. 1153 del 1975, con la conseguenza che la violazione del suddetto obbligo è soggetta alla sanzione prevista dall'art. 4, comma ottavo, del d.l. 7 settembre 1987, n. 370 (convertito nella l. 4 novembre 1987, n. 460), la cui applicazione non viola il principio di legalità di cui all'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689, atteso che, nella specie, il precetto non è mutato (1).*

(Omissis)

**FATTO.** - Raffaele Vagnoni si opponeva alla ordinanza ingiunzione emessa dal Direttore dell'Ufficio repressioni frodi di Ancona per la somma di L. 1.200.000 conseguente alla violazione dell'art. 12 del reg. CEE n. 986 del 1989 sanzionabile a norma dell'art. 4, comma 8 del d.l. n. 370 del 1987, convertito nella legge n. 460 del 1987. Sosteneva che tale norma nazionale non prevede in alcun modo il predetto regolamento. Resisteva l'Ufficio chiedendo il rigetto della opposizione.

Il Pretore di Ripatransone accoglieva l'opposizione. Rilevava infatti l'inesistenza di ogni collegamento tra la norma dell'art. 4 del d.l. n. 370 del 1987 e l'art. 12 del reg. CEE n. 986 del 1989.

Ricorre per cassazione con un motivo l'Amministrazione dello Stato. Resiste e spiega ricorso incidentale il Vagnoni che deposita una memoria.

**DIRITTO.** - 1. I ricorsi vanno riuniti.

2. Con l'unico mezzo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 4 del d.l. n. 370 del 1987 convertito nella legge n. 460 del 1987 e del reg. CEE n. 986 del 1989. Lamenta pure la motivazione omessa, insufficiente e contraddittoria sul relativo punto decisivo della controversia. Sostiene che l'art. 4, punto 8 del predetto d.l. prevede che chi viola gli obblighi di formazione dei documenti di accompagnamento imposti al settore vinicolo connessi tra l'altro al trasporto della feccia di vino, venga sanzionato amministrativamente. Gli obblighi predetti un tempo previsti dal reg. n. 1153 del '75 e pertanto menzionato dal predetto d.l., sono oggi, e lo erano al momento della contestazione della infrazione di cui si tratta, previsti dal succeduto reg. CEE n. 986 del 1989. L'infrazione in questione dunque, secondo la ricorrente amministrazione, per essere punita non aveva bisogno di altra norma precettiva, ma invece resta a tal fine quella originaria che richiama e ripete quella abrogata.

2.a. Osserva la Corte che è pacifico che il Vagnoni ha inviato la documentazione in questione, compilato secondo le prescrizioni vigenti, in ritardo rispetto al termine stabilito. Il regolamento del 1989 peraltro nella premessa agli articoli chiarisce di sostituire, tra l'altro, l'allora vigente reg. n. 1153 del 1975. Il nuovo testo dunque resta quanto alla sanzione che ne occupa norma incrinatrice, e come si è detto sostituisce in tale funzione la norma antecedente, ridefinendo il complessivo regime di formazione e di inoltro alla autorità di controllo della documentazione inerente il trasporto delle fecce di cui si tratta, tuttavia in modo sostanzialmente analogo a quello che va a sostituire.

Infatti il regolamento del 1975 stabiliva sul punto che una copia del documento in questione inerente il trasporto della feccia doveva essere trasmessa, anche dalle persone fisiche, ove lo Stato nazionale a tanto avesse autorizzato, «al più tardi il primo giorno lavorativo successivo a quello della compilazione». La nuova norma regolamentare del 1989 all'art. 12 stabilisce che la copia del documento in questione viene inviata «dallo speditore (della faccia) entro il primo giorno successivo a quello della partenza del prodotto». È dunque evidente che la nuova norma regolamentare in nulla immuta nel precedente regime di controllo, giacché si limita a definire in modo più specifico le stesse modalità da osservare. La nuova norma pertanto ripete il contenuto logico e funzionale della prima.

Pertanto l'applicazione della norma sanzionatrice alla fattispecie in esame non comporta affatto, come ritiene il Pretore, una applicazione retroattiva della nuova legge precettiva e non contraddice il principio di legalità affermato all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, giacché nella specie il precetto non è mutato.

Il ricorso è dunque fondato e tale fondamento rende inammissibile e dunque ne assorbe la trattazione del ricorso incidentale che si duole della disposta compensazione delle spese da parte della sentenza che oggi viene cassata.

3. Il ricorso deve essere accolto e la sentenza deve essere cassata. Poiché peraltro per la decisione della controversia non sono necessari ulteriori accertamenti, la causa può essere decisa nel merito ai sensi dell'art. 384 c.p.c. con il rigetto della opposizione.

(Omissis)

(1) PRINCIPIO DI LEGALITÀ E NON RETROATTIVITÀ DELLA DISCIPLINA SANZIONATRICE DI ILLECITI AMMINISTRATIVI (NEL SETTORE VITIVINICOLO) E NOVAZIONE DELLA FONTE COMUNITARIA PRECETTIVA.

Con la decisione qui in commento la Suprema Corte ha fatto applicazione ad una specifica materia di un principio già altre volte enunciato, tanto che può dirsi che si tratta di *ius receptum* pacifico e non controvertibile, e cioè che non viola il principio di stretta legalità ovvero di non retroattività della norma sanzionatrice – previsto dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981 – il ricorso che la legge statale faccia ad elementi normativi desumibili da fonti, anche di origine comunitaria, diverse da quella originariamente menzionata nella norma sanzionatrice, ai fini della configurazione e conseguente punizione di illeciti amministrativi.

La fattispecie qui considerata non comporta connotati di particolare peculiarità ai fini dell'applicazione del principio sopra accennato e perciò basterà premettere il semplice richiamo delle fonti considerate, prima di passare all'approfondimento della questione teorica: si tratta della disciplina sanzionatrice del precetto – prima contenuto nel reg. CEE n. 1153 del 1975, poi sostituito dal reg. CEE n. 986 del 1989 (oggi ulteriormente sostituito, ma con disciplina entrata in vigore successivamente alla commissione della condotta considerata nella sentenza in rassegna, dal reg. CE n. 884 del 24 aprile 2001, particolarmente all'art. 10) – per effetto del quale il trasporto di quantitativi superiori a 60 litri di un prodotto vitivinicolo impone, oltre alla redazione di un documento di accompagnamento (secondo le specifiche prescrizioni in materia) anche la redazione di una copia dello stesso documento che deve essere trasmessa a cura

dello speditore all'autorità territorialmente competente per il luogo di carico (che si occupa poi di trasferirla all'autorità competente per il luogo di scarico), con i mezzi più rapidi, «entro il primo giorno lavorativo successivo a quello della partenza del prodotto».

La prescrizione citata si trova ripetuta, con termini lessicali quasi inalterati, nelle tre successive fonti dianzi menzionate, e può perciò ritenersi che sia rimasta immutata nel tempo a decorrere dalla data di emanazione ed efficacia del reg. CEE n. 1153 del 1975, pur essendosi modificata la fonte materiale nella quale essa risulta contenuta, sicché si è posto il dubbio se la sanzione che sia stata espressamente prevista in riferimento alla originaria fonte materiale sia applicabile anche al precetto contenuto dalle nuove.

Si tratta di vicenda che è frequente nella materia delle sanzioni amministrative per illeciti di origine comunitaria perché l'art. 4 del d.l. n. 370 del 1987 (convertito nella legge n. 460 del 1987) venne adottato ed emanato con la tecnica del richiamo espresso delle fonti precettive e non è stato poi aggiornato man mano che queste, «per la loro naturale irrequietezza» (1), venivano sostituite da nuove o ricodificate. Quanto ai documenti di accompagnamento di prodotti vitivinicoli, in specie, il comma 8 dell'art. 4 anzitutto prevede: «chiunque viola gli obblighi relativi ai documenti di accompagnamento, alla tenuta dei registri e alla documentazione ufficiale e commerciale imposta nel settore vitivinicolo dal regolamento n. 1153 della commissione in data 30 aprile 1975 (...) è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento da lire un milione e duecentomila a lire trenta milioni».

Proprio l'aver riferito la sanzione a specifiche fonti normative ha determinato il sovente riproporsi della questione se non sia lesa il principio di legalità ogni volta in cui venga meno la stretta correlazione tra sanzione e fonte a cui essa è riferita.

Per vero, il quadro sanzionatorio è stato recentemente aggiornato e completato, grazie all'emanazione del d.lgs. 10 agosto 2000, n. 260, recante la disciplina attuativa del nuovo regolamento di base del settore vitivinicolo (reg. CE n. 1493 del 1999), e – per ciò che attiene al documento di accompagnamento – con riferimento all'art. 10 del citato d.lgs., che richiama oggi «l'art. 70 del reg. n. 1493/99 e successive modificazioni e disposizioni applicative» (2), sicché la questione è destinata a porsi in futuro sempre meno di sovente, almeno nel settore anzidetto, ma è chiaro che continueranno a non mancare le fattispecie giudiziarie relativamente al periodo antecedente.

La materia, si è detto, è stata indagata dal Supremo Collegio con numerose e sostanzialmente coerenti pronunce, alcune relative agli specifici aspetti della redazione e tenuta di registri e documenti di accompagnamento (Cass. 22 agosto 1997, n. 7854; Cass. 26 agosto 1997, n. 8008; Cass. 10 gennaio 1998, n. 150), altre relative ad aspetti diversi (Cass. 3 ottobre 1997, n. 9658; Cass. 1° settembre 1998, n. 8669), ma senza che il principio trovasse differenze applicative.

Già con la sentenza n. 4093 del 17 aprile 1991 (che però ha ad oggetto più esattamente novazione di fonte di diritto interno da parte di fonte di origine comunitaria) la Suprema Corte aveva osservato che, ai fini di stabilire se la successione tra le fonti costituisca ragione di impedimento per l'applicazione della disciplina sanzionatrice alla condotta contemplata dalla norma originaria,

(1) L'espressione è tratta, per la sua perfetta capacità connotativa dei caratteri della norma comunitaria, da P. CAVIGLIA, *Manuale di diritto vitivinicolo*, Bologna, 2001, 17.

(2) La nuova tecnica di redazione della norma sanzionatrice, con la

anticipata previsione di applicazione alle «successive modificazioni» del precetto ed alle «disposizioni applicative» dovrebbe consentire di prevenire, per il futuro, il ripetersi di difficoltà di raccordo quali quelle qui esaminate.

occorre provvedere ad «un raffronto specifico tra le diverse fattispecie di illecito», onde accertare se la successiva «costituisca una mera ripetizione o specificazione» della precedente, ovvero «ne rappresenti al contrario una vera e propria modifica, avente l'effetto di rendere inapplicabile la sanzione comminata per la sola norma interna».

Con la sentenza n. 7854/97 (che costituisce puntuale precedente della pronuncia qui in commento, anche in riferimento alla fattispecie concreta) la Suprema Corte ha ulteriormente approfondito la tematica ed ha osservato, in termini di principio, che «non diversamente da quanto accade nel diritto penale, il legislatore, infatti, si è riservato» anche nel settore dell'illecito amministrativo, «in modo assoluto, il potere di stabilire la connessione tra un certo illecito e la rispettiva sanzione, ma non ha fatto altrettanto per quel che concerne tutti gli altri aspetti del fatto sanzionato, alla cui determinazione possono quindi concorrere fonti normative di diversa natura. La modifica, anche solo parziale, delle disposizioni richiamate, quando esse siano menzionate in modo specifico, rende la sanzione inapplicabile, poiché altrimenti essa verrebbe ad essere applicata a fatti diversi da quelli originariamente contemplati. Né, contrariamente a quel che sembra ritenere l'Avvocatura, varrebbe richiamarsi ad una identità di *ratio*, posto che in materia il principio di stretta legalità trova la sua specificazione anche nel divieto di analogia (art. 1, secondo comma, legge n. 689/81)».

Purtuttavia, la stessa pronuncia ha poi precisato che, «perché possa giungersi a questa conclusione, occorre peraltro che la modifica delle disposizioni richiamate per la determinazione del precetto non abbia solo carattere formale, ma incida in modo sostanziale sulla sua configurazione. Se, inverò, la disposizione richiamata viene sostituita da una nuova disposizione, che lasci invariata quella precedentemente in vigore, la modifica non fa venir meno l'identità delle condotte vietate e, conseguentemente, la trasposizione della sanzione dalle norme anteriori a quelle successivamente emanate non si pone in contrasto contro alcuna delle esigenze che il principio di legalità è diretto a salvaguardare».

Così prospettata la tesi e l'antitesi del sillogismo interpretativo, il Supremo Giudice è giunto dunque alla conclusione che sia onere del giudice chiamato a conoscere del merito della controversia quello di «verificare se gli addebiti contestati non fossero costituiti da condotte vietate dalle norme del reg. CEE n. 11537/75 precedentemente in vigore o non costituissero una mera specificazione» (o ripetizione, si dovrebbe aggiungere) «delle prescrizioni da esso dettate, dovendosi in tal caso ammettere la perdurante applicabilità delle sanzioni poste dall'art. 4, comma ottavo, del citato d.l. n. 370/87», onere che nella fattispecie indagata nella decisione qui in commento non è stato imposto solo perché la Corte ha ritenuto di poter decidere nel merito avvalendosi dei poteri conferitile dall'art. 384 c.p.c.

Insomma, come è stato poi ribadito anche nella successiva pronuncia n. 150/98, la connessione tra precetto e sanzione può prescindere dalla persistenza della fonte normativa a cui la sanzione originariamente si riferiva, a condizione che «i regolamenti posteriori non immutino, dal punto di vista oggettivo o soggettivo» il contenuto

degli obblighi imposti dalle norme comunitarie donde deriva la disciplina attuativa interna. E perciò, solo ove venga a mancare la corrispondenza tra il precetto preso in esame dal legislatore interno e la sanzione in relazione ad esso stabilita, la sanzione stessa finisce per divenire per il futuro inoperante, non potendosi applicarla ad un precetto non più in vigore, né ad un precetto diverso da quello sanzionato.

Va annotato qui per completezza che la Suprema Corte, nelle più recenti pronunce (Cass. n. 8669/98 e Cass. n. 8008/97) (3) si è avvalsa pure, ai fini di giustificare il principio dianzi enunciato, di un argomento interpretativo «interno» (cioè desunto direttamente dalla disciplina applicata) e cioè della *ratio* sottesa alla legge n. 460/87 che è quella di «sanzionare una serie di comportamenti conseguenti alla violazione delle prescrizioni della normativa comunitaria in materia agricola secondo la configurazione operata da quest'ultima al momento dell'entrata in vigore della legge stessa», ed è appunto nel rispetto di questa esplicita *intentio* dell'ordinamento normativo che la Corte ha ribadito che la sanzione ivi contemplata deve ritenersi riferibile ai comportamenti imposti dalla norme comunitarie finché gli obblighi da queste determinate restino in vigore, indipendentemente dall'eventuale novazione della loro originaria fonte normativa.

Recuperando, dunque, quell'argomento logico che in un primo tempo (si veda la citazione che precede della sentenza n. 7854/97) aveva ritenuto di disattendere, per dirla in sintesi, la Suprema Corte ha finito per enucleare un principio che si veste di due distinti – e necessariamente combinati – presupposti, e cioè che: *a*) della norma sanzionatrice si possa desumere per esplicito (come si è detto essere previsto nella legge n. 260/2000) o per implicito (siccome risulta invece nella legge n. 460/97) l'intenzione del legislatore interno di apprestare discipline sanzionatrici efficaci anche per ogni successiva modifica della norma precettiva, la quale sia pur sempre retta dalla stessa finalità donde si origina l'obbligo comunitario attuato con la norma sanzionatrice medesima; *b*) che la novazione della fonte precettiva non comporti immutazione dal punto di vista soggettivo o oggettivo del nucleo precettivo caratterizzante, salva la possibilità di specificazioni secondarie apprestabili a mezzo di norme applicative ovvero di successive novazioni della fonte.

In presenza di questi rigorosi presupposti (e la fattispecie considerata della pronuncia qui annotata ne è un esempio classico), non è da supporre rischio di violazione od obliterazione del precetto dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, ma semplice ipotesi di «modifica formale» cui non consegue elusione del principio di legalità.

Giuseppe Caracciolo

\*

(3) Nella prima pronuncia si affronta la questione della intervenuta novazione del reg. CEE n. 355 del 1979 a mezzo del reg. CEE n. 2392 del 1989, entrambi concernenti norme generali per la designazione e presentazione dei vini e dei mosti di uve; nella seconda si affronta ancora una volta la successione nel tempo delle fonti considerate anche ai fini della decisione qui in commento, sia pure sotto il profilo dell'obbligo di tenuta dei registri relativi alle operazioni di vinificazione.

Cass. Sez. Lav. - 29-4-2003, n. 6675 - Ciciretti, pres.; De Matteis, est.; Destro, P.M. (conf.) - Bolla (avv. Rinaldi ed altro) c. INAIL (avv. Catania ed altro). (*Conferma Trib. Savona 4 dicembre 2000*)

**Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Agricoltura - Occasione di lavoro - Individuazione - Criteri - Fattispecie relativa ad infortunio occorso al lavoratore intento in attività aventi finalità esclusivamente domestiche.** (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 205, 206, 207)

*Gli infortuni sul lavoro in agricoltura sono indennizzabili, potendosi ritenere sussistente l'occasione di lavoro, o nel caso di infortuni avvenuti sul luogo di lavoro, durante le attività lavorative, anche se al momento della prestazione non è possibile anticipare la destinazione finale del prodotto al mercato o all'uso domestico, oppure nel caso di infortuni avvenuti sul luogo di lavoro, durante le pause lavorative, e/o con modalità di rischio ulteriori create dal lavoratore stesso e giustificate dalle disagiate condizioni lavorative agricole; ovvero nel caso di infortuni avvenuti nell'ambito domestico, purché in atti legati funzionalmente al lavoro agricolo. (Nella specie, la sentenza impugnata, confermata dalla S.C., aveva escluso l'occasione di lavoro nell'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre sistemava su un camioncino un carico di legna acquistato da un terzo produttore agricolo, per portarlo in segheria e quindi destinarlo ad esclusivo uso domestico, trattandosi di attività priva di qualsiasi collegamento con l'attività agricola) (1).*

(Omissis)

FATTO. - Il Pretore di Savona, con sentenza 6 dicembre 1995, ha accolto il ricorso del sig. Marco Bolla, agricoltore di professione, volto ad ottenere il riconoscimento del diritto a fruire della indennità per inabilità temporanea a seguito d'infortunio, avvenuto con le seguenti modalità: mentre il Bolla sistemava il carico di legna acquistato da un terzo produttore agricolo su un camioncino, per portarlo in segheria e quindi destinarlo ad esclusivo uso domestico, cadeva provocandosi lesioni.

Con sentenza 20 ottobre/16 novembre 1999, n. 1122 il Tribunale di Savona, in accoglimento dell'appello dell'INAIL, ha respinto la domanda del Bolla.

Premessa la qualità di imprenditore agricolo abituale, contestata dall'appellante, il Tribunale ha ricostruito le modalità dell'infortunio nei termini sopra riportati, sulla base delle stesse dichiarazioni rese dal Bolla in sede amministrativa.

Ciò posto, ha ritenuto, sul piano probatorio, che ai sensi dell'art. 2735 c.c., la dichiarazione del Bolla ha valore confessorio, essendo sufficiente, per la sussistenza di tale elemento, che il dichiarante sia consapevole della veridicità del fatto dichiarato indipendentemente dalla circostanza relativa alla consapevolezza delle conseguenze giuridiche.

Sul piano sostanziale, ha ritenuto che l'atto nel corso del quale il Bolla si è infortunato costituiva esecuzione di un contratto di compravendita dal quale esulava ogni riferimento alla natura dell'attività agricola esercitata. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Bolla, con unico motivo. L'intimato Istituto si è costituito con controricorso, resistendo.

DIRITTO. - Con unico motivo di ricorso il ricorrente deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 113, 115, 116, 421 c.p.c., in relazione agli artt. 101, 102, 103, 104, 210 e 212 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124; 2697 c.c.; 132, n. 4 c.p.c. e 118 d.a.c.p.c.; omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punto decisivo della controversia (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.).

Sostiene che il principio affermato dal Tribunale - secondo cui l'acquisto da parte di un lavoratore agricolo di legna da ardere per uso domestico sarebbe privo di nesso causale con l'attività protetta - contrasta con il più recente indirizzo della Corte di legittimità. Citava al riguardo il precedente di questa Corte 6 luglio 1998, n. 6566, secondo cui ai fini dell'applicabilità dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, la qualifica di coltivatore diretto non richiede il carattere imprenditoriale dell'attività, con la destinazione dei prodotti del fondo al mercato, anche solo in parte, essendo sufficiente invece che il reddito prodotto (avente il carattere della prevalenza) sia destinato direttamente al sostentamento proprio del coltivatore e della sua famiglia.

Il motivo non è fondato.

Per la sussistenza dell'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro in agricoltura, e per la correlata copertura assicurativa, si richiede che il lavoratore, appartenente ad una delle categorie indicate nell'art. 205 d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, svolga l'attività agricola indicata nell'art. 207 stesso T.U., nell'ambito di un'azienda agraria come definita nell'art. 206.

La giurisprudenza citata dal ricorrente (cui *adde* la recente 29 maggio 2002, n. 7852; ma in senso contrario, vedi Cass. 4 luglio 2001, n. 9040) attiene al problema della qualificazione soggettiva del lavoratore come soggetto protetto, che qui non è in discussione, perché la sentenza impugnata ha dato atto che il Bolla è coltivatore diretto abituale.

Il tema della presente causa attiene alla occasione di lavoro, e cioè se l'atto nel quale il Bolla si è infortunato è collegato con nesso causale all'attività protetta, come definita dall'art. 207 T.U.

Questa norma distingue tra attività agricola principale ed attività connesse, complementari ed accessorie.

La giurisprudenza di questa Corte interpreta con una certa larghezza la nozione di attività connessa. Secondo le sue più recenti enunciazioni, possono ritenersi avvenuti in occasione di lavoro anche gli infortuni agricoli in attività destinate all'ambito domestico (Cass. 27 luglio 2000, n. 9837).

Tale affermazione si giustifica con il rilievo che l'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura tutela il lavoro svolto nell'azienda agricola, che assume così un valore centrale e indifferenziato nella individuazione delle attività protette, diversamente dal titolo I, che individua le singole attività.

L'occasione di lavoro in agricoltura ha un contenuto concettuale identico a quello generale definito dall'art. 2, 1° comma, T.U. 1124, del quale l'art. 210, 1° comma, ripete la formula, per definire l'oggetto dell'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura.

Tuttavia, a causa della particolare tipologia del lavoro agricolo, la nozione di occasione di lavoro ha dato luogo ad una casistica in parte diversa e più ampia che nel lavoro industriale. In questo ultimo vi è una demarcazione abbastanza netta tra le tre fasi della vita: ambiente familiare, percorso casa-lavoro, fabbrica (o laboratorio o ufficio) in cui si concentra il rischio lavorativo. Viceversa nel lavoro agricolo tradizionale, caratterizzato tra l'altro dalla insistenza della casa colonica sul terreno agricolo appoderato, vi può essere compenetrazione tra queste tre fasi, con chiare implicazioni in punto di occasione di lavoro.

Pertanto gli infortuni in agricoltura possono essere ricondotti a tre *rationes* principali:

a) infortuni avvenuti sul luogo di lavoro, durante le attività lavorative, anche se al momento della prestazione non è possibile anticipare la destinazione finale del prodotto al mercato o all'uso domestico; quali ad es. la raccolta dei frutti, per i quali la ripartizione della destinazione ad autoconsumo o al mercato costituisce una operazione a valle della raccolta, tipica operazione agricola; sicché ove l'infortunio sia avvenuto durante la raccolta, non è possibile a quel momento individuare la destinazione aziendale o familiare;

b) infortuni avvenuti sul luogo di lavoro, durante le pause lavorative, e/o con modalità di rischio ulteriori create dal lavoratore stesso e giustificate dalle disagiate condizioni lavorative agricole;

c) infortuni avvenuti nell'ambito domestico, in atti legati funzionalmente al lavoro agricolo: nella esperienza giurisprudenziale è stata riconosciuta la occasione di lavoro per l'infortunio occorso al mezzadro il quale incespica e cade per le scale della propria abitazione, mentre va a prendere le sementi da spargere sui suoi terreni; per quello occorso al lavoratore che, ritornando dal lavoro con gli attrezzi e i materiali relativi, scivola sulla soglia di casa, riportando lesioni; per quelli occorsi durante lavaggi personali compiuti dal lavoratore agricolo durante o subito dopo il lavoro, entro o fuori il fondo, sia per difendere la propria incolumità dagli effetti di sostanze nocive o tossiche che abbia dovuto manipolare (ad esempio, dopo la irrorazione di solfato di rame per le viti), sia per liberarsi da imbrattature provocate dal tipo di attività svolta (ad esempio, dopo la pigiatura dell'uva o la carbonizzazione).

Pertanto non tutto ciò che avviene nelle mura domestiche di un lavoratore agricolo, o ad esse finalizzato, costituisce infortunio sul lavoro, occorrendo sempre il nesso con l'attività agricola.

Potrebbe costituire infortunio sul lavoro, ad es., quello avvenuto nel taglio sul proprio terreno di legna destinata ad uso anche familiare, od anche quello su fondo altrui per uso proprio o in

rapporto di reciprocità (Cass. 6 giugno 1990, n. 5394; Cass. 7 maggio 1998, n. 4646).

Nel caso di specie, come giustamente rilevato dal giudice d'appello, trattasi di un'attività esclusiva a fini domestici, priva di qualsiasi collegamento con l'attività agricola, come potrebbe essere l'acquisto o il trasporto di carburante di altro tipo per il riscaldamento domestico, o la riparazione del relativo impianto.

Il ricorso deve essere pertanto respinto. (*Omissis*)

(1) ASPETTI DELL'«OCCASIONE DI LAVORO» NELL'INFORTUNIO AGRICOLO.

1. - Un «coltivatore diretto» (1), mentre era intento a sistemare sopra un camioncino un carico di legna acquistata, per sua stessa ammissione, «ad esclusivo uso domestico», era caduto, riportando lesioni. Aveva diritto ad essere indennizzato da parte dell'INAIL per l'inabilità temporanea che ne era conseguita? Per rispondere a tale domanda la Suprema Corte si è dovuta cimentare, ancora una volta, con un concetto che, per riconoscimento unanime, è fra i più importanti, ma anche fra i più sfuggenti dell'intera disciplina antinfortunistica: quello di occasione di lavoro. Ad esso il legislatore ha costantemente fatto ricorso per regolare la nostra materia, senza peraltro mai fornirne una definizione. Ciò non già per trascuratezza, ma per una scelta ben meditata: la stessa che lo ha indotto a non definire la buona fede, l'ordine pubblico, il buon costume, la giusta causa e tante altre nozioni, il cui pregio maggiore consiste per l'appunto nella loro elasticità, che permette al giudice di adeguare la norma ai tempi ed alle circostanze. Del compito di delimitarne la portata si sono fatte quindi carico la giurisprudenza (2) e la dottrina (3). Ne è derivato un lavoro assiduo, che, per quanto si protragga ormai da oltre un secolo, dimostra pur sempre una notevole capacità di rinnovamento e di sviluppo, anche grazie allo stimolo continuo di una abbondante casistica.

Schematizzando, dalla sentenza qui pubblicata possono desumersi almeno tre indicazioni che, nella sostanza, mi sembrano da condividere.

2. - In primo luogo, la Corte ha ribadito che esiste un solo concetto di occasione di lavoro, ugualmente valido sia per il settore industriale sia per quello agricolo. A sostegno di questo rilievo ha addotto un argomento letterale, facendo notare che l'art. 210, primo comma, del vigente Testo Unico (approvato con d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124) «ripete la formula» usata in proposito dall'art. 2, primo comma. Certo, questa corrispondenza testuale è già di per sé sola abbastanza significativa; ma ancora più probante risulta

l'indagine storico-filologica. Essa attesta infatti come tale locuzione sia entrata a far parte del lessico normativo fin da quando è stata introdotta in Italia l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, e ad opera della stessa legge: la n. 80 del 17 marzo 1898 (4). Dalla quale è passata nel T.U. 31 gennaio 1904, n. 51. Senonché questi provvedimenti avevano entrambi come loro obbiettivo primario la tutela degli operai occupati nelle industrie ed escludevano quasi completamente dal loro ambito di applicabilità i lavoratori agricoli (5). A questi ultimi la copertura assicurativa è stata estesa, in modo pieno ed integrale, solo con d.lgs.lgt. 23 agosto 1917, n. 1450.

Orbene, gli Atti parlamentari documentano che quando, nella tornata del 15 luglio 1917, fu discusso in Senato il relativo disegno, predisposto dal De Nava, il sen. Garofalo propose la seguente modifica: anziché «per causa violenta in occasione di lavoro» avrebbe preferito si dicesse «per causa violenta sul lavoro agricolo». Ma il relatore Cavasola replicò: «Noi siamo rimasti fermi all'espressione adoperata nel testo ministeriale, pur sapendo che quella formula (...) ha dato luogo a molte contestazioni. Eravamo bensì stati perplessi per alcun tempo se riprodurla o sostituirla con un'altra; ma considerando da un punto di vista pratico che ormai l'espressione della legge (...) ha già una giurisprudenza formata con ripetute decisioni, ci è sembrato che fosse meglio adagiarsi a quella stessa espressione, per non ricominciare un'altra serie di sentenze e di disquisizioni, che oltre all'incertezza per i casi futuri rispetto agli infortuni sul lavoro agricolo avrebbero evidentemente demolito la giurisprudenza stabilita ormai sulla legge per gli infortuni delle industrie e quindi rinnovate tutte le discussioni. Perciò, anche non essendone pienamente soddisfatti, abbiamo mantenuta la stessa dicitura» (6). Queste considerazioni avrebbero convinto tutti. La migliore conferma è costituita dal fatto che il problema di una eventuale modifica, da allora, non è stato mai più riproposto. Di «occasione di lavoro» hanno quindi continuato a parlare, tranquillamente, sia il r.d. 17 agosto 1935, n. 1765 (7), sia, infine, il già ricordato T.U. del 1965 (8). Da quest'ultimo, però, sarebbe stato lecito attendersi, a mio avviso, un migliore coordinamento sistematico, se possibile dal grado di elaborazione raggiunto nel frattempo dalla nostra disciplina. Così, se proprio si voleva mantenere la bipartizione tra infortuni industriali ed agricoli (9), sarebbe stato opportuno farla precedere da una «parte generale», in cui avrebbero potuto trovare adeguata sistemazione le norme comuni agli uni e agli altri, in modo da evitare inutili ripetizioni, come quella, appunto, fra gli artt. 2 e 210.

3. - «Occasione di lavoro» è la locuzione completa. Ma spesso le indagini si sono concentrate sul primo ter-

(1) La sentenza si limita a qualificarlo così, senza chiarire se si trattasse del proprietario del fondo, o dell'affittuario, o d'altro ancora; tali ulteriori precisazioni, del resto, non avrebbero avuto rilievo alcuno sul profilo da essa preso in esame.

(2) I precedenti richiamati dalla decisione che qui si annota possono leggersi: Cass. 4 luglio 1998, n. 6566, in questa Riv., 1998, 634, con nota di MASINI, *Sulla qualificazione dell'impresa come impresa per conto proprio*; Cass. 29 maggio 2002, n. 7852, in *Foro it.*, 2002, I, col. 2671, con nota di BELLANTUONO; Cass. 4 luglio 2001, n. 9040, in questa Riv., 2001, 687 e in *Dir. lav.*, 2002, I, 99, con nota di GAITTA, *Una discutibile pronuncia in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro del coltivatore-produttore in proprio*; Cass. 27 luglio 2000, n. 9837, in questa Riv., 2001, 315; Cass. 6 giugno 1990, n. 5394, in *Foro it.*, 1991, I, col. 840; Cass. 7 maggio 1998, n. 4646, inedita è riassunta in *Foro it.*, Rep. 1998, s.v. *Infortuni sul lavoro*, n. 64.

(3) Nella letteratura manualistica più recente cfr. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale. Parte speciale*, Padova, 2004, 42 ss.; CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2002, 421 ss.; ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, 11a ed. aggiornata da Facello e Rossi, Mila-

no, 2002, 319 ss. Per indicazioni più specifiche GAMBACCIANI, *In tema di occasione di lavoro: un nuovo orientamento della giurisprudenza*, in *Dir. lav.*, 2000, II, 327 ss.

(4) Cfr. art. 7, primo comma, che, per l'esattezza, parlava di «occasione del lavoro». Con una lieve modifica di pura forma, il T.U. n. 51 del 1904, cit. nel testo, ancora al primo comma dell'art. 7, avrebbe introdotto la locuzione poi sempre ripetuta («occasione di lavoro»).

(5) Per qualche approfondimento su questo punto mi permetto rinviare al mio studio *L'estensione al settore agricolo dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Soggetti e lavorazioni*, in *Dir. lav.*, 2002, I, 519 ss.

(6) Così riferisce NERVI, *Infortuni sul lavoro in agricoltura*, Casale Monferrato, 1919, 176-8.

(7) Cfr. art. 2, primo comma.

(8) In cui è confluito, dopo essere rimasto in vigore per quasi mezzo secolo, il d.lgs.lgt. n. 1450 del 1917.

(9) Bipartizione il cui rilievo si va peraltro attenuando sempre più, data la crescente diffusione delle macchine anche nelle campagne.

mine, lasciando un pò in ombra il complemento di specificazione che lo segue. Come dunque dev'essere inteso quest'ultimo? Ritengo che nel nostro contesto il lavoro venga in rilievo solo in quanto costituisce la causa del rischio che, a sua volta, può provocare l'infortunio. Esso ha pertanto una valenza obbiettiva: si dovrà tener conto sia degli strumenti tecnici di cui richiede l'impiego, sia dell'ambiente in cui si svolge, ma non dei motivi che inducono la persona ad intraprenderlo. Se ho ben compreso, la Cassazione si è mantenuta nello stesso ordine di idee, quando ha osservato che l'infortunio può configurarsi «anche se al momento» in cui detto lavoro viene svolto «non è possibile anticipare la destinazione finale del prodotto». E particolarmente felice mi sembra l'esempio cui ha fatto ricorso: se un contadino sale su di una scala a pioli, per cogliere frutta da un albero, il rischio di cadere, o di contrarre una dermatosi allergica venendo a contatto coi parassiti che ne infestano le foglie, resta evidentemente il medesimo, qualunque sia lo scopo da cui è stato mosso: perciò non avrebbe senso distinguere a seconda che quella frutta sia destinata al mercato, ovvero alla mensa familiare (10). La conclusione che, nella specie, la Corte non ha tratto in modo esplicito solo perché – come ha avuto cura di avvertire – sarebbe andata «fuori tema», è che il concetto di impresa, quale è stato elaborato dai commercialisti in un primo tempo, e quindi, sulle loro orme, dagli agraristi, non costituisce affatto un limite all'applicazione della normativa in tema d'infortuni: questa tutela in egual misura sia chi produce per il pubblico sia chi produce esclusivamente per sé stesso, appunto perché la diversa destinazione dell'attività non incide sulla misura del rischio che comporta. Su questo punto non mi sembra tuttavia il caso d'insistere troppo: la cosiddetta «impresa per proprio conto», chiusa agli scambi ed autosufficiente, se ha caratterizzato l'economia curtense dell'alto Medioevo, ben di rado potrà incontrarsi ancor oggi.

4. - La terza affermazione, infine, è quella che riguarda più da vicino il caso deciso. Secondo la Corte «possono ritenersi avvenuti in occasione di lavoro anche gli infortuni agricoli in attività destinate all'ambito domestico». Il che è esatto, ma non per la ragione addotta dalla sentenza, secondo cui anche queste ultime sarebbero riconducibili alla categoria delle attività connesse, «interpretata con una certa larghezza». Le attività connesse, alle quali testualmente si riferiva l'art. 2135 c.c., ineriscono pur sempre all'esercizio dell'impresa (11), anche se da sole non basterebbero a farne un'impresa agricola. Quello che può (e deve) essere interpretato con larghezza è, ancora una volta, il concetto di occasione di lavoro. Si comprende allora come il rischio dell'infortunio sia presente non soltanto negli atti di lavoro, ma anche in quelli che, con felice espressione, sono stati definiti «della vita comune». Lo aveva egregiamente dimostrato già il Carnelutti, quasi un secolo fa. Scriveva infatti l'insigne studioso: «Non può sfuggire (...) all'osservazione

che vi sono degli atti i quali rientrano nel dominio della vita comune anziché in quello proprio del lavoro, ma al cui compimento l'operaio non può sottrarsi; al contrario, l'operaio li deve compiere per poter compiere il lavoro che gli è richiesto (...). In altre parole l'operaio ha una serie di bisogni, il cui soddisfacimento è condizione indispensabile a che egli adempia alla sua funzione (...). Come tutti gli uomini ha fame, ha sete, ha sonno, sente la stanchezza e a tutte queste urgenze della sua vita materiale bisogna che provveda (...). Certo questo più o meno diretto rapporto di finalità, che presentano gli atti ora indicati col lavoro, non dà diritto a concludere che, se nel loro compimento l'operaio corre un rischio, a questo il lavoro abbia dato causa (...). Ma può essere che codesti atti, se non dipendono dal lavoro nella loro genesi, ne dipendano però nella loro modalità cronologica topografica; che cioè il lavoro determini l'operaio non a compierli, ma compierli in un dato tempo e in un dato luogo» (12). Al termine «operaio», che Carnelutti usava in conformità alle leggi del 1898 e del 1904, basta sostituire quello più ampio di «lavoratore», perché le sue riflessioni restino pienamente valide ancor oggi. Il tempo trascorso ha, semmai, dimostrato come il lavoro condizioni la vita della persona, fin nelle più semplici vicende quotidiane, assai più di quanto si potesse credere in passato. Si pensi alla diffusione raggiunta dalle mense aziendali, a quanti, trovandosi in trasferta, sono costretti a pernottare in una camera d'albergo, e così via. Ovviamente, il grado di questo condizionamento può variare, a seconda del tipo di attività svolta. È massimo, per ragioni intuitive, nel lavoro marittimo: a bordo della nave i componenti dell'equipaggio devono infatti vivere ventiquattro ore su ventiquattro, senza alternativa possibile. Ma anche il lavoro agricolo implica una vera e propria scelta di vita. Non per nulla pur la decisione che qui si pubblica pone l'accento sulla «insistenza della casa colonica sul terreno (...) appoderato». In questo ambiente il coltivatore diretto trascorre, di regola, l'intera giornata: lì deve quindi provvedere anche ad ogni esigenza personale e familiare, e provvedervi, appunto, nei modi e nei limiti che gli sono consentiti (13). Può darsi che egli abbia un certo margine di libertà: a questa ipotesi era verosimilmente da ricondurre la fattispecie sottoposta all'esame del Supremo Collegio, considerato l'esito del giudizio. Ma non sempre è così. Penso, ad esempio, a certe cascine sulle alture della mia Genova, alle quali si può accedere solo inerpicandosi sù per le «*creuse*» (mulattiere) rese celebri dalla canzone di Fabrizio De Andrè, che saranno pure suggestive, ma non consentono il passaggio all'autobotte che reca la provvista di gasolio o di metano. In simili casi, anche la decisione di usare la legna come combustibile può essere imposta dalle condizioni in cui il lavoro si svolge, e tanto basta per connotare come professionale il rischio che ne deriva.

Antonio Fontana

(10) Ciò non toglie che in passato l'argomento sia stato oggetto di serrate discussioni: v. i riferimenti in ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, cit., 788, testo e note 11-12.

(11) A maggior ragione ciò può sostenersi oggi, sulla base delle indicazioni assai più dettagliate fornite in proposito dall'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

(12) CARNELUTTI, *Occasione del lavoro*, in *Infortuni sul lavoro (Studi)*, I, Roma, 1913, 278-9. Per riferimenti alla giurisprudenza formatasi sul T.U. vigente mi permetto rinviare ai miei scritti: *L'occasione di lavoro nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura*, in *Mass. giur. lav.*, 1988, 906 ss., e *Dottrina e giurisprudenza a confronto sull'occasione di lavoro*, nel volume collettivo, a cura dell'INAIL, *Il dialogo tra dottrina e giurisprudenza nel diritto del*

*lavoro*, Roma, s.d. (ma 1999), 703 ss.

(13) Questa constatazione non è solo di oggi. La si trova già alla base del progetto di riforma della legge sugli infortuni predisposto, appunto per il settore agricolo, nel 1937 dal Pellegrini (v. *Suppl.* al n. 2 di *Ass. soc.*, 1937, 19 ss., e su di esso le valutazioni, ampiamente positive, di CHIAPPPELLI, *Non vi sono confini nella traccia dell'infortunio sul lavoro agricolo*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1977, 583, e di ALIBRANDI, *op. cit.*, 800, testo e nota 3) ov'era contenuta una norma così formulata: «Si considera avvenuto in occasione di lavoro ogni infortunio connesso anche parzialmente e indirettamente ad attività e contingenze della vita rurale». Tale progetto non è mai divenuto legge ma, nella sostanza, è stato recepito dalla dottrina: cfr., per tutti, PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2000, 147.



Cass. Sez. III Civ. - 21-2-2002, n. 2505 - Duva, pres.; Sabatini, est.; Apice, P.M. (parz. diff.) - Spiniello ed altro (avv. D'Auria) c. Palumbo ed altro (avv. Bruno). (*Cassa con rinvio App. Salerno 19 aprile 2000*)

**Prelazione e riscatto - Requisiti soggettivi - Iscrizione al registro delle imprese - Non necessità.** (L. 29 dicembre 1993, n. 580, art. 8, comma 4)

**Prelazione e riscatto - Prova dei requisiti soggettivi - Consulenza tecnica - Insufficienza - Prova dei requisiti nel biennio anteriore alla vendita - Necessità.** (L. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8; l. 14 agosto 1971, n. 817, art. 7)

*L'iscrizione degli imprenditori agricoli in sezione speciale del registro delle imprese ai sensi dell'art. 8, 4° comma della l. 29 dicembre 1993, n. 580 ha funzione di pubblicità anagrafica e di pubblicità notizia. Pertanto la mancata iscrizione è irrilevante ai fini dell'accertamento dei requisiti soggettivi per la prelazione ed il riscatto agrari (1).*

*Ai sensi del combinato disposto degli artt. 8 legge n. 590 del 1965 e 7 legge n. 817 del 1971 la consulenza tecnica non esonera il riscattante dalla prova dei requisiti soggettivi del riscatto che è a suo carico poiché trattasi di fatti costitutivi della domanda e deve investire il biennio anteriore al trasferimento del fondo (2).*

(Omissis)

1. Con il primo motivo del ricorso i ricorrenti deducono la violazione degli artt. 10, 15, 163, *sub* 3 e *sub* 4, 164 e 180 c.p.c. nonché omesso esame, e censurano la sentenza impugnata – nella parte in cui ha escluso l'allegata competenza pretorile avendo ritenuto di valore indeterminabile la domanda di riscatto –, affermando che dagli atti risultava la rendita dominicale del terreno oggetto di essa, ed aggiungono che per la stessa domanda, di carattere dichiarativo, occorreva semmai fare riferimento al prezzo di lire 7.800.000, di cui al rogito di acquisto; quanto, poi, alla domanda di risarcimento del danno, sostengono che, in difetto dei requisiti indicati ai punti 3 e 4 dell'art. 163 c.p.c., essa doveva considerarsi inesistente o nulla, precisano che l'art. 8 legge n. 590/65 non riconosce alcun danno al terzo che esercita il riscatto, e concludono nel senso che di tale domanda non poteva pertanto tenersi alcun conto agli effetti della competenza.

I controricorrenti rilevano a loro volta che, a seguito della soppressione dell'ufficio del pretore e dell'abrogazione dell'art. 8 c.p.c., la questione della competenza per valore era venuta meno già in primo grado per effetto del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.

Osserva la Corte che, a norma dell'art. 5 c.p.c., e per quanto qui interessa, la competenza si determina con riguardo alla legge vigente ed allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, senza che rilevino i successivi mutamenti dell'una e dell'altro.

Orbene, la tesi dei controricorrenti si pone in contrasto con la norma, giacché la sentenza di primo grado risulta emessa il 2 giugno 1998, un anno prima, quindi, della soppressione dell'ufficio del pretore, disposta dal d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 e succ. modifiche con efficacia dal 2 giugno 1999, e della conseguente abrogazione dell'art. 8 c.p.c.: mutamenti successivi della legge regolatrice della competenza, come tali irrilevanti a norma appunto dell'art. 5 c.p.c.

Se, dunque, l'eccezione di incompetenza era ammissibile, legittimamente, tuttavia, essa è stata giudicata infondata dai giudici del merito, i quali hanno altresì applicato il criterio del cumulo, di cui all'art. 10 cpv. c.p.c.

La tesi dei ricorrenti, secondo la quale venne avanzata la sola domanda di riscatto, non può essere invero condivisa ed in parte è fondata su argomentazioni contrastate anch'esse dal citato art. 5.

Che, infatti, oltre ed in conseguenza di tale domanda, sia stata proposta con l'atto introduttivo anche quella di risarcimento del danno, risulta dallo stesso atto e sul punto, del resto è, intervenuto il giudicato, essendo stata essa rigettata.

Agli effetti della competenza, ed a norma dello stesso art. 5, non rilevano invece le diverse questioni della validità e della fondatezza della seconda domanda: non senza osservare che il già richiamato giudicato preclude che il primo profilo, implicitamente già deciso in senso contrario a quanto i ricorrenti sostengono (avendo il Tribunale rigettato la domanda e non già dichiarato l'inesistenza o l'invalidità di essa), possa essere nuovamente qui esaminato.

La duplicità delle domande e la retta applicazione del criterio del cumulo supportano di per sé la decisione sulla questione e comportano l'assorbimento degli altri profili prospettati.

2. Con il secondo motivo i ricorrenti allegano la violazione degli artt. 115, 61 e 345 c.p.c. nonché l'illogicità della motivazione in punto di prova della qualità di coltivatore diretto, ed a sostegno di esso rilevano l'incoerenza dell'ordinanza collegiale del 13 aprile 1999 la quale, pur dopo avere ritenuto insufficienti gli esiti della prova testimoniale, dispose una consulenza tecnica d'ufficio, neppure richiesta dagli appellanti, per accertare, tra l'altro, se il fondo oggetto di riscatto fosse attualmente coltivato, ed a sostegno del motivo osservano tra l'altro che la consulenza non è mezzo di prova; nel merito di essa, rilevano poi che, in ragione delle colture ortive, accertate dal consulente e richiedenti pochi mesi di lavorazione, lo stesso non era in grado, a distanza di quattro anni dalla stipulazione del rogito di acquisto del terreno, oggetto di riscatto, di accertare se alla data del rogito il terreno fosse o non coltivato; aggiungono che risultava il contrario dalla documentazione fotografica prodotta da essi ricorrenti, dalla quale emergeva invece che all'epoca il terreno era ridotto ad una boscaglia.

Con il terzo motivo i ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 8, punti 4, 5 e 9 l. 29 dicembre 1999, n. 580 ed affermano che l'iscrizione nel registro delle imprese, prevista dalla norma, è indispensabile per poter opporre ai terzi la qualifica.

Infine, con il quarto motivo, deducono la violazione dell'art. 31 legge n. 203 del 1982 sotto i profili che i prodotti del terreno oggetto di riscatto sono sufficienti per il solo fabbisogno familiare, che i resistenti non si dedicano anche alla coltivazione del bestiame, e che la coltivazione, quale di fatto esercitata, è da diporto e non già di tipo professionale.

I tre motivi, che investono tutti la nozione e la prova della qualità di coltivatore diretto, sono come tali strettamente connessi e devono, pertanto, essere esaminati congiuntamente.

Essi riguardano il requisito in tal senso previsto, in testa al proprietario confinante, dall'art. 7, secondo comma, n. 2 l. 14 agosto 1971, n. 817 per l'esercizio del diritto di prelazione e di quello succedaneo di riscatto di cui all'art. 8 l. 26 maggio 1965, n. 590: norme le quali sono dirette – come questa S.C. ha affermato (da ultimo con sent. 22 giugno 2001, n. 8595) – all'ampiamiento dell'impresa coltivatrice finitima e non già all'acquisto della proprietà della terra da parte di qualsiasi coltivatore, dal che la stessa Corte ha tratto che la qualifica in esame deve riguardare il fondo oggetto di riscatto e non già altri fondi.

Le censure dei ricorrenti – i quali non muovono doglianze alla sentenza impugnata nei punti in cui ha ritenuto che la nozione di coltivatore diretto sia dettata dal primo comma dell'art. 31 stessa legge n. 590 del 1965 ed ha affermato che essa non richiede l'esercizio esclusivo della coltivazione diretta – sono infondate laddove, con il terzo e quarto motivo, investono le questioni della denegata necessità che il fondo confinante costituisca un'unità produttiva e della irrilevanza attribuita tanto al mancato allevamento del bestiame quanto alla mancata iscrizione nel registro delle imprese.

a) Quanto alla prima censura, deve infatti rilevarsi che nel senso preteso dai ricorrenti non dispone l'art. 7 legge n. 817 del 1971, il quale non indica l'estensione minima del fondo confinante, oggetto di coltivazione diretta, talché non può ritenersi consentito all'interprete integrare il testo normativo: collegando anzi il silenzio del legislatore sul punto ai già segnalati obiettivi di politica economica e sociale, da esso perseguiti, deve ritenersi che lo stesso legislatore abbia considerato raggiunti tali obiettivi, in una situazione generale e notoria di estrema, ed economicamente negativa, parcellizzazione del fattore terra, dalla concessa possibilità di accorpamento, alle altre condizioni richieste, di fondi confinanti ancorché di ridotte dimensioni.

Al contrario, a norma del primo comma dell'art. 31 legge n. 590/65 la qualità di coltivatore diretto richiede tra l'altro che la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non debba essere inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame: requisito che, relativamente al diritto di prelazione e di riscatto del coltivatore diretto proprietario del terreno confinante, deve inerire sia a detto terreno che alla nuova azienda (Cass. n. 5616 del 1994).

Relativamente, pertanto, al profilo dimensionale del terreno confinante, deve ritenersi che, mentre discende da tale requisito che, oltre una estensione massima di esso (peraltro non determinata dalla legge ma variabile in funzione della composizione del nucleo familiare dedicato alla diretta coltivazione), cessano di operare i ricordati obiettivi di politica economica e sociale, non vi è, al contrario, una soglia minima che sia incompatibile con gli stessi obiettivi: in altri termini, e sempre che si tratti di terreno agricolo, agli effetti in esame rileva la superficie massima non quella minima del fondo confinante.

Legittimamente, pertanto, la sentenza impugnata ha deciso nel senso di cui sopra, in adesione, del resto, alla giurisprudenza – condivisibile per le ragioni esposte – di questa S.C. (Cass. nn. 759/95 e 253/96).

b) L'interpretazione meramente letterale dell'art. 31, primo comma legge n. 590 del 1965 – che impiega la congiunzione «e» nel riferirsi successivamente alla coltivazione dei fondi e all'allevamento del bestiame –, sostenuta dai ricorrenti, si pone in contrasto con i già segnalati obiettivi di accorpamento di fondi finitimi, perseguita dal legislatore del 1971 con lo strumento della prelazione e del riscatto concessi al proprietario coltivatore diretto di terreni confinanti.

Deve, pertanto, ritenersi che il solo allevamento del bestiame, disgiunto dalla coltivazione della terra a confine di quella per la quale si chiede il riscatto, configuri un'ipotesi non prevista ed anzi in contrasto con la legge n. 817 del 1971, mentre la diversa ipotesi – ricorrente nella specie – della coltivazione diretta non accompagnata però dall'allevamento del bestiame, appare del tutto conforme alla *ratio* di tale legge, la quale, ai ricordati fini di accorpamento, ha inteso attribuire rilievo preminente e decisivo alla coltivazione diretta del fondo confinante, sia essa accompagnata o non dall'allevamento di bestiame sullo stesso fondo (vedasi, sul punto, Cass. n. 13927 del 1991).

Non a caso, del resto, l'art. 2135 c.c., nel testo modificato dall'art. 1 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 – peraltro non applicabile alla specie anche *ratione temporis* – dispone che è imprenditore agricolo (nozione diversa da quella di coltivatore diretto) chi esercita «una» delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali ed attività connesse.

c) La l. 29 dicembre 1993, n. 580, sul riordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, prevede all'art. 8, comma quarto l'iscrizione in sezioni speciali anche degli imprenditori agricoli, precisando poi, al quinto comma, che tale iscrizione ha funzione di pubblicità anagrafica e di pubblicità notizia, oltre agli effetti previsti dalle leggi speciali.

Tali funzioni si pongono in contrasto con la tesi dei ricorrenti, giacché il rapporto giuridico, per il quale è prevista detta iscrizione, è valido ed opponibile ai terzi nonostante tale omissione, dalla quale possono derivare i soli effetti sanzionatori, previsti dalla legge.

La necessità di tale iscrizione agli effetti della prelazione e del riscatto agrari non è, del resto, prevista dall'art. 7 legge n. 817/71, che fa riferimento ad un dato di fatto: la coltivazione diretta del fondo confinante.

Alla opposta conclusione dovrebbe pervenirsi se si trattasse invece di pubblicità costitutiva, non prevista però dalla norma, asseritamente violata.

In tal senso è la giurisprudenza di questa S.C., anche se formatasi non con riferimento alla legge n. 580 del 1993 (da ultimo, Cass. nn. 7445 e 8595 del 2001), e non è in contrasto con essa l'affermazione (Cass. n. 3192 del 2001) che la concessione alle coltivatrici madri dell'indennità giornaliera di maternità presuppone invece che al momento in cui si verifica l'evento indennizzabile la lavoratrice risulti iscritta negli elenchi dei coltivatori diretti: quest'ultimo, è, infatti, un rapporto previdenziale, nel quale l'iscrizione ha funzione di pubblicità costitutiva.

d) Se, dunque, le esaminate censure sono prive di fondamento, fondate, al contrario, sono quelle concernenti la prova della sussistenza in concreto della qualità di coltivatore diretto: che, nella fattispecie in esame e per costante giurisprudenza (Cass. nn. 4945/85 e 8595/01), deve inerire al fondo confinante.

Pur non essendo precluso al giudice del merito disporre al riguardo una consulenza tecnica, deve però osservarsi che que-

sta non è mezzo esonerativo della prova (a carico dell'attore in quanto fatto costitutivo della domanda: art. 2697 primo comma c.c.), e che la prova stessa deve investire il biennio anteriore al trasferimento del fondo (nella specie, 29 maggio 1995), del quale si chiede il riscatto, e ciò a norma del combinato disposto degli artt. 8 legge n. 590 del 1965 e 7 legge n. 817 del 1971.

Sul punto, sussistono i vizi motivazionali dedotti, essendo la decisione impugnata basata esclusivamente sulla c.t.u., espletata a distanza di anni, senza tener conto dell'arco temporale rilevante, ed avendo essa fatto essenzialmente ed erratamente riferimento alle condizioni attuali e future di coltivazione del fondo e non già a quelle esistenti al momento dell'anzidetto periodo precedente la proposizione della domanda.

Si impone pertanto, in accoglimento del solo secondo motivo, la cassazione della stessa decisione con rinvio ad altro giudice – che si designa nella Corte di appello di Napoli – il quale, alla stregua dei criteri, dianzi enunciati, riesaminerà il materiale probatorio ed accetterà se sia o non acquisita la prova (a carico degli attori: art. 2697, primo comma c.c.) della coltivazione diretta del fondo, confinante con quello oggetto di riscatto, di proprietà degli odierni residenti, nel biennio anteriore al 29 maggio 1995 e, all'esito, provvederà anche al regolamento delle spese del presente giudizio. (*Omissis*)

(1-2) SULLA PUBBLICITÀ MEDIANTE ISCRIZIONE NEL REGISTRO DELLE IMPRESE E IN PARTICOLARE DELLA SITUAZIONE DEL COLTIVATORE DIRETTO.

1. La sentenza in epigrafe affronta tra l'altro il complesso problema della figura del coltivatore diretto che fa valere il diritto di prelazione (o di riscatto) sui terreni confinanti allo scopo di ampliare la base territoriale dell'impresa agricola e di renderne più funzionale la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari.

A questo proposito assume particolare importanza la prova degli elementi probatori che, valutati nel loro complesso finiscono per essere indici insostituibili per la figura del coltivatore diretto (1).

In proposito ci sembra che la trattazione possa essere così articolata: a) concetto di coltivatore diretto; b) i mezzi di prova per l'accertamento di questo tipo di imprenditore agricolo; c) la capacità lavorativa della famiglia del coltivatore diretto successivamente all'acquisto del fondo confinante in seguito all'esercizio del diritto di prelazione; d) l'iscrizione degli imprenditori agricoli nel registro delle imprese tenuto presso la Camera di commercio e la sua efficacia.

2. A prescindere dalla crisi della figura del coltivatore diretto che attualmente assume agli effetti pratici un rilievo, per così dire, marginale, può essere utile ripercorrere le fasi di questa figura di agricoltore.

Tale figura, istituita come un mezzo per dare dignità imprenditoriale a coloro che vivevano del loro lavoro manuale (2), designava il piccolo imprenditore agricolo che

(1) Sul concetto di coltivatore diretto, cfr. (tra gli altri) G. VIGNOLI, *Il coltivatore diretto*, Milano-Pavia, 1969; L. CORSARO, *Titolarità e fondamento del diritto di prelazione in materia di «proprietà coltivatrice»*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, 174; A. CARROZZA, *Per una definizione legale «unica» di coltivatore diretto*, in *ivi*, 1969, I, 410; P. SCALINI, *L'impresa agraria e i contratti agrari*, in *Giur. sist. civ. e com.*, diretta da V. BIGIARI, Torino, 1968, 449; P. BONOMI, voce *Coltivatore diretto*, in *Novis dig. it.*, vol. III, Torino, 1959, 562 s.; E. BASSANELLI, *Corso di dir. agr.*, 1946; ID., *La professionalità dell'affittuario coltivatore diretto*, in *Foro it.*, 1951, I, 149; G. CARRARA, in *Tratt. dir. civ.*, Vassalli, Torino, 1959, 418; S. PACE, *Il coltivatore diretto*, Milano, 1953; M. GOLDONI, voce *Coltivatore diretto*, in *Dig/civ.*, Torino, 1988, 513; G. ZAPPALÀ, voce *Coltivatore diretto*, in *Novis dig. it.*, appendice, vol. II, Torino, 1981, 31; G. GALLONI, voce *Coltivatore diretto*, in *Enc. del dir.*, vol. VII, Milano, 1964, 680; A. CARROZZA, *Vecchio e nuovo nella nozione di coltivatore diretto*, in *Giur. agr. it.*, 1969, 618; G. MORSILLO, *Sull'evoluzione del concetto di coltivatore diretto*, *ivi*, 1971, 477; G. VIGNOLI, *Note sulla qualifica di coltivatore diretto* (annali della facoltà di Giurisprudenza della Università di Genova, Milano), 1972, 550; M. GOLDONI, voce *Coltivatore diretto*, in *Dig/civ.*, vol. II, Torino, 1988, 513; L. TOLTINI, *Osservazioni sulla nozione di coltivatore diretto*, in *Riv. dir. agr.*, 1959, I, 490; ID., *L'affitto di fondi rustici*, Bologna, 1980, 25 s.; G. GIUFFRIDA, *La nozione di coltivatore diretto: vecchio e nuovo nella riforma dei contratti agrari*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 674.

(2) L'idea che il coltivatore fosse un lavoratore manuale trovava applicazione nel periodo contemporaneo alla emanazione del codice civile e nella legge 1° aprile 1947, n. 273 che all'art. 2, secondo comma, parlava di lavoro con le proprie braccia. Ma questa dizione è stata abbandonata già con la legge n. 353 del 1949 e in tutte le altre leggi sulla legislazione di proroga. Cfr. l'ampia trattazione di A. GERMANÒ sulla evoluzione storica del concetto di coltivatore diretto (*Commentario al cod. civ.* SCIALOJA BRANCA, Bologna-Roma, 1990, 474 s.), ma attualmente è superata sia in dottrina che in giurisprudenza, essendo ormai pacifico che il coltivatore diretto può svolgere nell'ambito della famiglia coltivatrice anche una attività intellettuale di organizzazione. Cfr. A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 506; contra E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Tratt. dir. priv.*, RESCIGNO, vol. XV/2, Torino, 1986, 1079. In proposito esiste una vasta giurisprudenza, E. ROMAGNOLI, *op. cit.*, 1077 (in nota); D. CALABRESE, *I patti agrari*, Padova, 1999, 30; E. ROOK BASILE, *Dall'affitto a conduttore all'affitto a coltivatore diretto: motivi di riflessione per una nuova imprenditorialità in agricoltura*, in *Giur. agr. it.*, 407; ID., voce *Affitto a conduttore coltivatore diretto*, in *Enc. giur. Trecani*, I, Roma, 1991. La questione in ordine alla presenza di individui che non svolgono attività manuale si è fatta sentire in materia di contratti agrari, cfr. ad. es. Cass. 24 febbraio 1986, n. 1129, in *Foro it. Mass.*, 1986, 212; Cass. 11 aprile 1980, n. 2370, in *Giur. agr. it.*, 1981, 406, (con nota di CAPPIELLO), sia in materia di prelazione.

era menzionato negli artt. 2083 e 1647 c.c. Tale figura era caratterizzata dalla prevalenza del lavoro della famiglia sul lavoro estraneo o sul capitale (3). Non si poteva negare che il coltivatore diretto previsto dagli artt. 2083 e 1647 c.c. fosse caratterizzato da un certo assistenzialismo che si nota nella disciplina generale dell'affitto al coltivatore diretto, disciplina che si contrappone a quella del grande affitto (4).

In un sistema giuridico coerente per designare la figura in questione due elementi erano caratteristici: la capacità della famiglia coltivatrice e l'estensione del fondo.

In materia possono sorgere dubbi sulla qualità di piccolo imprenditore per il coltivatore diretto nella situazione economica attuale profondamente diversa da quella esistente al tempo dell'emanazione del codice civile. Ma il problema è superato dall'evoluzione economica che si riflette nella stessa legislazione speciale. Da un punto di vista formale la figura del coltivatore diretto è legata al piccolo imprenditore, in quanto si trova insieme all'artigiano, al piccolo commerciante e a coloro «che esercitano una attività prevalentemente con il lavoro proprio e della famiglia» (art. 2083 c.c.). Le discussioni in materia sono state complesse: ai nostri fini basti ricordare che l'inciso riportato non si riferisce alla prevalenza del lavoro proprio e della famiglia sul lavoro estraneo, ma anche alla prevalenza del lavoro sul capitale (5).

A non diverse conclusioni si giunge sulla base dell'art. 1647 c.c., con una variante teoricamente importante: il limite spaziale, la cui determinazione era originariamente affidata alle norme corporative che tuttavia non sono mai state emanate.

Occorre notare che la definizione dell'art. 1647 non si riferiva solo agli affittuari ma poteva essere estesa anche ai proprietari coltivatori diretti (6). Né si poteva ricorrere all'istituto della minima unità colturale della proprietà fondiaria che era rimasta lettera morta per non essere mai state emanate le norme di attuazione (art. 846 c.c.) (7).

Un dato costante emerge dalle definizioni del codice civile: il collegamento con la piccola impresa, tanto da fare dubitare se il coltivatore diretto sia effettivamente un imprenditore in senso tecnico (8).

Il limite spaziale venne abolito definitivamente con la legislazione di proroga che si è limitata a prevedere il rapporto di un terzo tra la capacità lavorativa dell'agglomerato familiare e

il fabbisogno per la coltivazione del fondo (art. 1, l. 25 giugno 1949, n. 353). Tale principio venne confermato dalle diverse leggi e in particolare rilievo dall'art. 6 della legge n. 203/1982, peraltro abolitrice del regime di proroga (9).

Si possono notare due punti in ordine alla trasformazione economica dell'impresa agraria: l'utilizzazione dei mezzi meccanici come risulta dall'art. 6 della legge n. 203/1982 (10); il superamento del criterio della manodopera familiare che si è manifestato con l'introduzione di soggetti equiparati ai coltivatori diretti (11).

La definizione di coltivatore diretto nella legislazione speciale non si presenta omogenea. Nel settore particolare della prelazione essa è fornita dall'art. 31 della legge n. 590/1965 che ha accolto il criterio del rapporto di un terzo tra la prestazione della manodopera familiare e le esigenze della coltivazione (12). In altri settori come l'assicurazione per invalidità e vecchiaia si preferisce il criterio della prevalenza (l. 26 ottobre 1957, n. 1043) e lo stesso avviene in materia di piccola proprietà contadina introdotta con il d.lgs. 24 febbraio 1948, n. 114, modificato dalla l. 12 ottobre 1956, n. 1184 (13).

3. Dalla motivazione della sentenza risulta che la Sezione specializzata agraria, quale giudice di merito, avendo riconosciuto insufficienti i risultati della prova testimoniale in ordine al requisito soggettivo per il riscatto, aveva disposto con ordinanza collegiale una consulenza tecnica per accertare che il fondo per il quale si esercitava il riscatto, fosse adeguatamente coltivato nel biennio precedente (art. 3, 1° comma e n. 2 del 2° comma legge n. 817/1971 comb. con l'art. 8, 1° comma della legge n. 590/1965).

Il procedimento della Sezione specializzata agraria è per lo meno anomalo, poiché l'accertamento in questione, qualunque sia la dottrina per la consulenza tecnica (14), non richiede cognizioni di carattere agronomico, che non rientrano nelle conoscenze del giudice. La consulenza tecnica sarebbe possibile per accertare le giornate lavorative e la capacità lavorativa della famiglia. E a questo si aggiunge che l'accertamento in questione incontrerebbe difficoltà insormontabili, dovendosi riferire al biennio precedente.

4. A questo punto occorre rilevare che nel calcolo della forza lavorativa non si ha riguardo a considerazioni formali

(3) V. BIGIARI, *La piccola impresa*, Milano, 1947, 51 e 52.

A proposito del coltivatore diretto l'autore parla di una impresa di notevoli dimensioni quando si è di fronte ad una famiglia eccessivamente numerosa, superiore alla normalità (V. BIGIARI, *op. cit.*, Milano, 1954, 7; M. LONGO, *La figura dell'imprenditore agricolo*, Milano, 1954, 130; F. CAVAZZUTI, in *Tratt. di dir. com. e di dir. pubblico dell'economia* diretta da F. Galgano, vol. II, Padova, 1978, 599). La migliore dottrina si era orientata verso la prevalenza del lavoro familiare su quello esterno, cfr. E. BASSANELLI, *Coltivatore diretto e allevatore di bestiame nella proroga dei contratti agrari e piccolo imprenditore agricolo*, in *Foro it.*, 1947, I, 536.

Il problema del coltivatore diretto quale piccolo imprenditore è ormai superato, con l'introduzione dell'art. 230-bis c.c. riguardante l'impresa familiare.

Sulla problematica cfr. E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, cit., 1078 (con ampia bibliografia).

Per una visione generale della dottrina sull'art. 2083 c.c. cfr. G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario breve al cod. civ.*, Padova, 1997, 1998.

Cfr. inoltre C. FRASSOLDATI, *Note sui piccoli imprenditori agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1947, I, 123; M. CASANOVA, *Impresa e azienda*, in *Tratt. dir. civ. it.*, Vassalli, Torino, 1974, 138; Id., *Impresa in generale*, in *Novis dig. it.*, vol. VIII, Torino, 1964, 355.

(4) A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 585; G. GALLONI, *Ist. dir. agr. e legisl. rurale*, Bologna, 1988, 109.

(5) La valutazione della capacità lavorativa della famiglia colonica deve essere effettuata non in base a criteri generici ma in base alle situazioni concrete, come è stato osservato dalla giurisprudenza. Cfr. RONGA, *La qualifica di coltivatore diretto dell'affittuario*, in *Giur. agr. it.*, 1978, 498; D. CALABRESE, *I patti agrari cit.*, 33. Cfr. per la giurisprudenza, Cass. 13 dicembre 1990, n. 11827, in *Giur. agr. it.*, 1991, 526; Trib. Foggia 15 maggio 1990, *ivi*, 1991, 517.

(6) A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 501; L. COSTATO, in L. Costato, *Tratt. breve*

*di dir. agr. it. e comunit.*, Padova, 1997, 137.

(7) Sulla minima unità colturale cfr. G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Commentario breve cit.*, 787; A. CARROZZA, *Il riordinamento della proprietà rurale*, in *Tratt. dir. priv.* Rescigno, vol. 7°, Torino, 1982, 407 e particolarmente 446; L. TORTOLINI, *Dalla minima unità colturale alla unità aziendale*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, 463; F. PROSPERI, *La tutela della unità fondiaria*, in *Pubblicazioni della scuola di specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino*, Napoli, 1993, 126.

(8) G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti al III Congr. naz. dir. agr. Palermo* (19-23 ottobre 1952), Milano, 1954, 394.

(9) A. GERMANÒ, in *Commentario cit.*, 511; L. COSTATO, in L. Costato, *op. ult. cit.*, 137.

(10) E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola cit.*, 1075; A. GERMANÒ, *op. ult. cit.*, 525; L. COSTATO, *op. ult. cit.*, 138; D. CALABRESE, *I patti agrari*, cit., 34.

(11) Sul punto cfr. M. CLAPS, in *La riforma dei contratti agrari a cura di C. A. Graziani - P. Recchi - L. Francario*, Napoli, 1982, 51; A. GERMANÒ, in *Commentario cit.*, 560; E. ROMAGNOLI, *L'impresa agraria cit.*, 1090; G. MORSILLO, *Estensibilità della nozione di coltivatore diretto*, in questa Riv., 1992, 601; M. GOLDONI, *Il coltivatore cit.*

(12) G. P. CIGARINI - T. RINALDI, *La prelazione agraria*, Bologna, 1980, 24; D. CALABRESE, *La prelazione agraria - una ricostruzione attraverso la giurisprudenza della Cassazione*, Padova, 1999, 3; R. TRIOLA, *La prelazione agraria*, Milano, 1990, 7; Per la giurisprudenza cfr. Cass. 9 agosto 1988, n. 4894, in *Giur. agr. it.*, 1988, 661; Cass. 24 febbraio 1988, n. 2052, in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, 24, nota di MANSERVISI.

(13) P. BONOMI, *op. cit.*, 563; BACCIGALUPI, *La piccola proprietà contadina*, in *Foro civ.*, 1950, 446; E. BASSANELLI, *La piccola proprietà contadina e gli organismi collettivi ausiliari*, in *Riv. dir. agr.*, 1957, I, 24.

(14) Sull'argomento cfr. C. MANDRIOLI, *Corso di dir. proc. civ.*, vol. I, Torino, 1997, 174; S. SATTA, *Dir. proc. civ.*, Padova, 1987, 78; G. GRASSELLI, *L'istruzione probatoria nel processo civile riformato*, Padova, 2000, 457.

ed astratte ma alla reale situazione in cui versa il coltivatore, per cui, agli effetti della quantificazione del lavoro, ha rilievo di per sé la posizione di lavoratore pensionato o l'età avanzata o l'invalidità (15).

La capacità lavorativa deve essere valutata in base al fondo che risulta dall'accorpamento con il fondo confinante (16).

Allo scopo di accertare se la capacità lavorativa del consorzio familiare sia (o meno) adeguata occorre mettere in risalto gli elementi della prova di coltivatore diretto. Tale argomento trova i suoi precedenti nella dottrina (17) e nella giurisprudenza (18).

Come risulta dalla motivazione della sentenza, gli elementi per individuare la figura del coltivatore diretto sono l'abitudine e la professionalità, lo scopo di lucro e la cura della produzione agricola, ai quali presupposti si aggiunge l'iscrizione nel registro delle imprese (19).

Abitualità e professionalità non coincidono poiché il primo si riferisce al modo continuativo della prestazione dell'attività agricola, mentre il secondo comporta l'acquisizione di cognizioni tecniche che fanno dell'agricoltore un professionista nell'esercizio di una impresa (20), come risulta dalle qualificazioni professionali attestate da un titolo di studio che individuano la figura dell'equiparato al coltivatore diretto, di cui all'art. 7 della legge n. 203/1982 (21).

Oggetto dell'attività agricola deve essere la coltivazione, pur non potendosi escludere che sul fondo vi sia allevamento del bestiame (22).

5. Nella sentenza si fa menzione di un ulteriore elemento per la prova di coltivatore diretto: l'iscrizione nel registro delle imprese che ha esteso l'obbligo della registrazione anche alle imprese agricole (art. 8, comma 4, l. 29 dicembre 1993, n. 580) (23).

A questo proposito occorre osservare che esiste un contrasto tra la disciplina civilistica e quella contenuta nell'art. 8 della legge n. 580/1993 che inquadra l'attuazione del registro delle imprese nella riforma generale delle camere di commercio (24).

A questo proposito ritengo opportuno richiamare l'attenzione del lettore sui seguenti punti:

*a) Ambito di applicazione.* Mentre la normativa civilistica ha applicazione generale, quella delle imprese agricole e

artigiane si limita alle ipotesi contemplate dalla legislazione speciale. Sotto questo aspetto la legge n. 580/1993 può essere ricollegata all'articolo 31 della legge n. 590/1965 sulla prelazione e il riscatto agrario.

Il confronto delle finalità si ricollega allo sviluppo storico: malgrado che il registro delle imprese che originariamente era previsto per le sole imprese commerciali, la legge n. 580/1993 ha esteso l'obbligo della registrazione mediante l'instaurazione di Sezioni specializzate concernenti le imprese diverse da quelle indicate nell'art. 2195 c.c.

*b) Effetti della registrazione.* Mentre la pubblicità legale è regolata nei suoi effetti dall'art. 2193 c.c. che aveva introdotto un regime di presunzioni (presunzione di conoscenza per i fatti iscritti e presunzione di ignoranza per i fatti non iscritti) (25), la legge n. 580/1993 ha instaurato un regime di pubblicità notizia allo scopo di rendere conoscibili i fatti soggetti alla iscrizione nelle Sezioni specializzate del registro delle imprese (art. 8, comma 5 legge n. 580/1993, art. 2, comma 1 d.p.r. n. 581/1995) (26).

La certificazione anagrafica estesa alle Sezioni specializzate di cui all'art. 8, comma 5, legge n. 580/1993 consiste in una manifestazione di conoscenza in riferimento alla banca dati che accoglie il contenuto degli atti depositati presso l'ufficio del registro delle imprese (art. 8, commi 11 e 13, legge n. 580/1993). Nell'ambito del diritto agrario la certificazione può avere molta importanza nell'esercizio della politica agraria sia nazionale che comunitaria.

Richiamandoci a figure note del diritto possiamo considerare come manifestazioni di pubblicità notizia l'art. 450 c.c. sugli atti di stato civile e come pubblicità legale l'istituto delle trascrizioni immobiliari che dà luogo ad una opponibilità nei confronti dei terzi (art. 2644 c.c.).

*c) Tecnica della informazione.* Questa assicura la tempestività delle informazioni su tutto il territorio nazionale (art. 8, comma 5, legge n. 580/1993).

L'informatica è un metodo che permette di conservare e gestire nel registro delle imprese i dati ricevuti dai soggetti interessati ordinati per masse (art. 2, lettera a d.p.r. n. 581/1995) al fine di procedere alla programmazione e al controllo pubblico nonché ad agevolazioni che possano incidere nell'ambito agrario (art. 7 d.p.r. n. 581 cit.).

(15) R. TRIOLA, *op. cit.*, 58.

(16) La capacità lavorativa deve tenere conto dell'estensione del fondo che risulta dalla somma tra il fondo originario e quello in cui si è esercitata la prelazione. Cfr. R. TRIOLA, *op. cit.*, 82; M. PERFETTI, in E. CAPIZZANO - M. PERFETTI - D. CALABRESE, *La prelazione e il riscatto agrari*, Padova, 1993, 266; D. CALABRESE, *op. cit.*, 120. Per la giurisprudenza cfr. Cass. 9 giugno 1994, n. 5616, in questa Riv., 1995, 163, con nota di SABBATANI - SCHIUMA.

(17) Per i precedenti dottrinali cfr. D. CALABRESE, *op. cit.*, 9; L. GARBAGNATI - C. CANTÙ, *La prelazione agraria - rassegna di giurisprudenza*, Milano, 1996, 26; S. MASINI, *In tema di accertamento della qualifica di coltivatore diretto*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 99; S. MANSERVISI, *L'accertamento della qualifica di coltivatore diretto*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, II, 25.

(18) Cass. 7 giugno 1991, n. 6516 in questa Riv., 1992, 91; Cass. 13 giugno 1997, n. 429; Cass. 26 gennaio 1988, n. 644.

(19) Sul punto cfr. E. BOCCHINI, *Pubblicità nelle imprese*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1991, vol. XXV, 5; G. RAGUSA MAGGIORE, *Il nuovo registro delle imprese*, in *dir. fall.*, 1996, I, 381; Id., *Il registro delle imprese*, in *Il codice civile*. Commentario a cura di P. Schlesinger, Milano, 1997; E. BOCCHINI, *Il registro delle imprese*, Padova, 1997; PEDRAZZOLI, *Il regolamento di attuazione del registro delle imprese: una lettura coordinata con le norme del codice civile*, in *Disciplina economica*, 1995; RUGGIERO, *Estensione della registrazione alle imprese agricole*, in *Riv. notar.*, 1996, 17; A. FERNI, in *Tratt. dir. com.*, diretto da Galgano, vol. II, Padova, 1978.

(20) Agricoltore e imprenditore non coincidono, se si riflette al fatto che una attività agricola può essere esercitata per *bobby* oppure *part-time*. Cfr. R. ALESSI, *L'impresa agricola* (artt. 2135-2140), in *Il codice civile commentato* diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, 1990, 19. Contra C.A. GRAZIANI, *L'impresa coltivatrice*, in *Manuale di dir. agr. it.* a cura di N. Irti, Torino, 1978, 136. L'agricoltura *part-time* o per *bobby* da un punto di vista logico non dovrebbe essere considerata imprenditoriale, ma da un punto di vista di diritto positivo occorre tenere conto della l. 10 maggio 1976, n. 265.

Va comunque osservato che la mancanza del fine di lucro potrebbe desumersi dalla destinazione dei frutti ai bisogni della famiglia. Mancando la professionalità non si potrebbe applicare l'art. 2082 c.c. che contiene la definizione di imprenditore in generale. Sull'argomento cfr. C. LAZZARA, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in *Comm. S. B.*, libro V, artt. 2135-2140, Bologna-Roma, 1980, 39 ss.

(21) Tale norma estende lo *status* giuridico di coltivatore diretto ad altri soggetti equiparati. Cfr. D. CALABRESE, *op. cit.*, 38.

Sull'articolo 7 della legge n. 203/1982, cfr. A. GERMANO, in *Commentario cit.*, 536; A. CARROZZA, *Commento all'art. 7*, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, a cura di A. Carrozza - L. Costato - A. Massart, Padova, 1983, 26; M. CLAPS, *Commento all'art. 7*, in *La riforma dei contratti agrari cit.*, 51; E. ROMAGNOLI, *L'impresa agraria*, cit., 1090.

(22) Per un orientamento cfr. TRIOLA, *op. cit.*, 61; G.P. CIGARINI, *La prelazione agraria cit.*, 25; D. CALABRESE, *La prelazione cit.*, 24.

(23) E. BOCCHINI, *Manuale del registro delle imprese*, in *Tratt. dir. comm.*, diretto da F. Galgano, Padova, 1999.

(24) La legge n. 580/1993 ha profondamente innovato rispetto alla disciplina civilistica. Va segnalato che le imprese agrarie ed artigiane o le società semplici sono iscritte in una sezione specializzata (art. 7, 3° comma, d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 580) con la conseguenza che l'iscrizione di fatti non compresi dalla legge sono da considerarsi irrilevanti. A questa conclusione si giunge se consideriamo le pubblicità speciali in funzione della programmazione e della rilevazione amministrativa. Cfr. E. BOCCHINI, voce *Pubblicità delle imprese cit.*, 15.

(25) Cfr. G. CIAN - A. TRABUCCHI, *Comm. breve del cod. civ.*, Padova, 1997, 2131 e 2133 rispettivamente agli artt. 2188 e 2193 c.c.; F. GALGANO, *op. cit.*, 233 (in nota).

(26) E. BOCCHINI, *Pubblicità delle imprese cit.*, 6. La funzione anagrafica e certificativa del registro delle imprese è svolta nell'interesse pubblico e si contrappone alla pubblicità legale che rende i fatti opponibili ai terzi.

Il metodo informatico ha senza dubbio la sua utilità ma dal punto di vista giuridico ha suscitato qualche perplessità circa la validità della classificazione in rapporto alla prova documentale. Ma questa perplessità può essere superata se si riflette sulla funzione di sorveglianza svolta dal giudice del registro (art. 4 d.p.r. n. 581) e se si riflette inoltre sulla disciplina rigorosa del controllo effettuato dal giudice (art. 11 d.p.r. cit.).

d) *Effetti di diritto processuale.* Al registro delle imprese può accedere qualunque soggetto e in particolare il giudice che nell'ambito dei suoi poteri discrezionali può fare una richiesta di informazioni che potrebbero essere utili a formare il suo convincimento (art. 213 c.p.c. comb. con l'art. 8 della legge n. 580/1993) (27). A questo punto si apre una problematica complessa in ordine al collegamento tra l'art. 213 e l'art. 115 c.p.c. che stabilisce il principio secondo il quale la decisione del giudice è esclusivamente subordinata alle prove offerte dalle parti e dal Pubblico ministero (28).

Se diversamente fosse si sconvolgerebbe il meccanismo della prova basata sul principio *juxta probata et alligata partium iudex judicare debet* e si farebbe un passo verso il processo inquisitorio che è stato abolito nel nostro sistema dell'acquisizione delle prove.

6. L'art. 8 della legge n. 580/1993 nella sua formulazione originaria lasciava aperto il problema se i coltivatori diretti dovessero essere iscritti nella Sezione speciale degli imprenditori agricoli, oppure in quella dei piccoli imprenditori, di cui all'art. 2083 c.c. Il problema venne avviato a soluzione con l'art. 7 del d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581 contenente norme di attuazione della legge n. 580/1993. Secondo questa norma i coltivatori diretti dovevano essere iscritti nella Sezione specializzata dei piccoli imprenditori.

Da un punto di vista pratico la norma dell'art. 7 era opportuna in quanto doveva servire ad evitare una duplice iscrizione del coltivatore diretto [art. 8, 8° comma, lett. c)], ma risentiva del vecchio problema sulla interpretazione dell'art. 2083 c.c. che nella parte finale conteneva l'espressione «coloro che esercitano una attività professionale organizzata con il lavoro proprio e della propria famiglia» (29).

Tralasciando una esposizione dettagliata ci basti osservare che il terzo comma dell'art. 7 del d.p.r. n. 581/1995 considera separatamente gli imprenditori agricoli dai coltivatori diretti. Il che potrebbe trarre anche in inganno pensando ad una reviviscenza del criterio della prevalenza di cui all'art. 2083 c.c. Ma un simile illazione, anche se accettata, non potrebbe avere che una portata modestissima, in quanto si presenta in contrasto con la legislazione speciale che ha preferito come noto il criterio del terzo tra la capacità lavorativa della famiglia e l'esigenza di coltivazione del fondo (30).

Il criterio della prevalenza dovrebbe essere applicato agli effetti del registro delle imprese, trattandosi di una materia di carattere generale, la quale tuttavia ha scarsa applicazione nella pratica (31).

Luigi Tortolini

(27) Sul punto, F. CARPI - N. TARUFFO, *Comm. breve al cod. proc. civ.*, Padova, 2002, 675; G. GRASSELLI, *L'istruzione probatoria nel processo civile riformato*, Padova, 2000, 153. G. MONTELEONE, *Dir. proc. civ.*, Padova, 2002, 269; C. MANDRIOLI, *Corso cit.*, vol. II, 212; LUISO, *Richiesta di informazioni della pubblica amministrazione*, in *Enc. dir.*, 1964, 483.

(28) Cfr. F. CARPI - N. TARUFFO, *op. cit.*, 354; G. GRASSELLI, *op. cit.*, 325; G. MONTELEONE, *op. cit.*, 263; C. MANDRIOLI, *op. ult. cit.*, 166.

(29) Sul problema (per un orientamento) cfr. L. COSTATO, in *Tratt. breve cit.*, 138; M. GOLDONI, *op. cit.*

(30) Esattamente è stato rilevato il carattere derogatorio del principio del terzo sulla base dell'inciso «ai fini della presente legge contenuto nell'articolo 6 della legge 203/1982». Cfr. L. COSTATO, in L. COSTATO, *Tratt. breve*, 138.

(31) E. BOCCHINI, *Manuale cit.*, 72.

I

Cass. Sez. III Pen. - 17-1-2003, n. 2125 - Postiglione, pres.; Novarese, est.; Hinna Danesi, P.M. (conf.) - Ferretti, imp. (*Conferma App. Trento 16 gennaio 2002*).

**Sanità pubblica - Rifiuto - Nozione - Dipendenza dalla possibilità di riutilizzazione economica - Esclusione - Fondamento.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22)

*In tema di gestione dei rifiuti deve intendersi per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, senza che assuma rilievo la circostanza che ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto o tramite il suo recupero. E ciò sia per l'interpretazione della nozione legislativa nazionale, di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sia per le affermazioni della Corte di giustizia della Comunità europea, le cui decisioni sono immediatamente e direttamente applicabili in ambito nazionale, secondo cui la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica, atteso che la protezione della salute umana e dell'ambiente verrebbe ad essere compromessa qualora l'applicazione delle direttive comunitarie in materia fosse fatta dipendere dall'intenzione del detentore di escludere o meno una riutilizzazione economica da parte di altri delle sostanze o degli oggetti di cui ci si disfa (o si sia deciso o si abbia l'obbligo di disfarsi) (1).*

II

Cass. Sez. III Pen. - 29-1-2003, n. 4052 - Savignano, pres.; Onorato, est.; Izzo, P.M. (parz. diff.) - Passerotti, imp. (avv. Bobbio) (*Annulla con rinvio Trib. riesame Genova 8 giugno 2002*).

**Sanità pubblica - Rifiuto - Nozione - Nuove disposizioni di cui alla legge n. 178 del 2002 - Contrasto con le direttive europee - Potere del giudice di adire la Corte di giustizia - Esclusione - Fondamento.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 1; l. 8 agosto 2002, n. 178, art. 14; d.l. 8 luglio 2002, n. 138, art. 14; dir. cons. CEE 18 marzo 1991, n. 156)

*In tema di rifiuti, la nuova definizione di rifiuto contenuta nell'art. 14 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178, quale interpretazione autentica della nozione dettata dall'art. 6, lett. a) del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, pur modificando la nozione di rifiuto dettata dall'art. 1 della direttiva n. 91/156/CEE, è vincolante per il giudice nazionale, atteso che la citata direttiva non è autoapplicativa (cd. self executing) e non potendosi in tal caso fare ricorso all'art. 234 del Trattato dell'Unione europea, onde richiedere alla Corte di giustizia una interpretazione pregiudiziale, che può solo riferirsi al Trattato o agli atti delle istituzioni della Comunità e non agli atti del legislatore nazionale (2).*

I

(Omissis). - FATTO. - Ferretti Enrico ed il procuratore generale presso la Corte di appello di Trento hanno proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza della locale Corte, emessa il 16 gennaio 2002, con la quale il Ferretti veniva condannato per i reati di deposito incontrollato e discarica di rifiuti, di effettuazione di operazioni di recupero in assenza di autorizzazione, di modificazione dello stato dei luoghi mediante il predetto deposito di limi, senza concessione edilizia e senza autorizzazione paesistica, perché effettuato in zona soggetta a vincolo, e veniva qualificato ricorso per cassazione l'atto di impugnazione del p.g., relativo ad altro reato, concernente l'inquinamento atmosferico, definito con sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p.

Il procuratore generale adduce quale unico motivo l'impossibilità di effettuare uno smistamento d'ufficio del ricorso una volta che irreversibilmente ed irrimediabilmente a norma dell'art. 580 c.p.p. il ricorso era stato convertito in appello quale effetto legale della disposizione citata.

(1-2) Le due sentenze sono commentate da F. CAROLEO GRIMALDI e A. MAIO, *La nozione di rifiuto fra normativa comunitaria e normativa interna*, retro, 217.

Il Ferretti deduce quali motivi la violazione del d.lgs. n. 22 del 1997, poiché non si era in presenza di rifiuti e neppure di una discarica, in quanto si trattava di materiale utilizzabile tal quale, passato temporaneamente e granulometricamente allo stato di fango e la definizione di discarica contenuta nella direttiva n. 1999/31/CE del 26 aprile 1999 consente il deposito di terra non inquinata o di rifiuti inerti non pericolosi ricavati dalla prospezione ed estrazione, dal trattamento e dallo stoccaggio di minerali, nonché dall'esercizio di cave, la violazione della legge n. 47 del 1985 in relazione all'art. 83, lett. a), l. prov. n. 22 del 1991, poiché il deposito di materiali è assentibile con autorizzazione, l'esclusione della colpevolezza per errore scusabile sia sulla legislazione urbanistica sia su quella dei rifiuti, l'errata applicazione del d.lgs. n. 490 del 1999, perché non era configurabile detto reato, l'illogicità manifesta della motivazione su questi punti; mentre solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, 1° comma, lett. a), d.lgs. n. 22 del 1997 in relazione agli artt. 25 e 3 Cost. per indeterminatezza della fattispecie e disparità di trattamento di situazioni identiche.

Con memoria, depositata in data 8 novembre 2002, il difensore del Ferretti eccepiva la prescrizione delle contravvenzioni urbanistica e paesaggistica e per le violazioni delle prescrizioni dell'autorizzazione al recupero dei rifiuti e richiedeva l'assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato in seguito all'emanazione dell'art. 14, d.l. n. 138 del 2002, convertito in legge n. 178 del 2002, contenente l'interpretazione autentica della nozione di rifiuto in relazione alle altre contravvenzioni attinenti alla disciplina dei rifiuti.

DIRITTO. - (Omissis). - Orbene, alla luce di entrambe le decisioni dei giudici di merito, deve escludersi che il limo cioè «il prodotto fangoso derivante dal lavaggio degli inerti, lungi dal poter essere impiegato in qualche modo tal quale (come aveva cercato di accreditare il consulente di parte), per una sua ulteriore utilizzazione deve essere sottoposto a procedimento di disidratazione, effettuato attraverso lo spandimento sul terreno e l'esposizione all'aria, da cui deriva, poi, la trasformazione in polvere e l'acquisizione della consistenza solida, con passaggio di stato» (sentenza della Corte d'appello, che confuta anche le acquisizioni della commissione tecnica di parte).

Inoltre è certo che il limo non è stato mai completamente riutilizzato per operazioni di recupero, le fatture comprovanti una pretesa riutilizzazione sono successive al primo accertamento (sentenza impugnata), l'autorizzazione per le operazioni di recupero è intervenuta dopo l'8 agosto 1998 (pronuncia del Tribunale) (recte: 12 agosto stesso anno, poiché l'istanza è pervenuta il 14 maggio 1998, da cui occorre far decorrere il termine di novanta giorni contemplato dall'art. 33, d.lgs. n. 22 del 1997), le predette operazioni sono state compiute in violazione del d.m. 5 febbraio 1998, vi è la prova del deposito incontrollato e del conferimento di migliaia di metri cubi di limo al di fuori dell'area di lavorazione degli inerti senza alcun rispetto delle modalità indicate dall'art. 6, lett. m), n. 3, d.lgs. n. 22 del 1997 (sentenza del Tribunale), l'assenza di qualsiasi prova che «il Ferretti estraesse direttamente e fosse titolare di una cava, essendo semplicemente titolare di impianti per la lavorazione di inerti (decisione di primo grado), l'esistenza di una vera e propria discarica anche in località Nogarole di Ospitaletto, che «alla data del febbraio 1998 – epoca del primo sopralluogo – era completamente invasa dai limi e (...) si rilevano movimentazioni e spianamenti di terra effettuati con un escavatore ed interessanti la stessa p.f. 1286» (pronuncia del Tribunale).

L'elencazione di tutti questi dati fattuali dimostra la manifesta infondatezza del primo motivo in ordine alla qualificazione del limo come rifiuto, secondo costante ed uniforme giurisprudenza di legittimità e comunitaria (cfr. Cass. 5 marzo 2002, Amadori, contenente un ampio *excursus* giurisprudenziale anche con riferimento alle sentenze della Corte di giustizia), giacché per rifiuto deve intendersi qualsiasi sostanza od oggetto di cui il produttore o il detentore si disfi (o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi) senza che assuma rilievo se ciò avvenga attraverso lo smaltimento del prodotto ovvero tramite il recupero (cfr. Cass. Sez. Un. 27 marzo 1992, Viezzoli e Corte giust. 15 giugno 2000, in cause riunite C-418/97 e C-419/97). Infatti, la Corte di giustizia delle Comunità europee, le cui decisioni sono immediatamente e direttamente applicabili in Italia (Corte cost. n. 113 del 1985; nn. 232 e 389 del 1989), sin dal 28 marzo 1990 ha avuto modo di affermare che l'art. 1 della direttiva del Consiglio n. 75/442 relativa ai rifiuti «si riferisce (...) ad ogni sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, senza distinguere a seconda dell'intenzione del detentore che si disfa della cosa». La nozione di rifiuto non deve essere inte-

sa nel senso che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Tale nozione non presuppone che il detentore che si disfa di una sostanza o di un oggetto abbia l'intenzione di escluderne ogni riutilizzazione economica da parte di altre persone», dovendosi chiarire che «la protezione della salute umana e dell'ambiente sarebbe compromessa qualora l'applicazione delle due direttive dipendesse dall'intenzione del detentore di escludere o no una riutilizzazione economica da parte di altre persone delle sostanze o degli oggetti di cui si disfa» (Corte giust. 28 marzo 1990, cause riunite 206/88 e 207/80, *Vessoso ed altro*).

Tali assunti sono stati ribaditi da altre decisioni (Corte giust. 28 marzo 1990, in causa C-359/88, *Zanetti*, 10 maggio 1995, in causa C-422/92; 25 giugno 1997, in cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, *Tombesi e altri*), accogliendosi, quindi, una nozione ampia di rifiuto, fondata su risultanze oggettive e non sull'intenzione del detentore, e chiarendosi che «la direttiva sui rifiuti si applica anche allo smaltimento e al recupero di rifiuti ad opera dell'impresa che li ha prodotti, nei luoghi di produzione» (Corte giust. 18 dicembre 1997, in causa C-129/96).

Fondamentale appare la decisione della Corte di giustizia (Sez. V 15 giugno 2000, *Arco*, cit.), che non solo ribadisce questi concetti, ma esclude che i vari criteri elaborati dalla giurisprudenza comunitaria possano assumere un valore decisivo nella individuazione della definizione di rifiuto, ove non si tenga conto della finalità e dell'efficacia della direttiva e, quindi, qualora non si proceda ad un'esegesi che non pregiudichi le stesse, sicché alcuna legge nazionale (e quindi a maggior ragione nessuna fonte normativa secondaria) può cercare di restringere l'ambito di applicazione della direttiva e la definizione lata di rifiuto.

Pertanto, secondo la Corte europea, qualunque sia il criterio interpretativo adottato per stabilire se una sostanza costituisca rifiuto e qualsiasi modalità di prova lo Stato membro intenda introdurre non si può mai prescindere dalla finalità e dall'efficacia della direttiva, che si fonda su una definizione di rifiuto ampia, oggettiva e tale da bilanciare aspetti economici e protezione dell'ambiente. Tale impostazione, sebbene con alcune modeste, ma significative aperture, è stata ribadita da altra pronuncia, relativa ad ipotesi solo in parte similare (Corte giust. 18 aprile 2000, in causa C-9/00, *Palin Granit Oy e Vehmassalon Karsantervey sryon Kuntelyhtyman ballitus*, in materia di cave e detriti di cave), in cui si afferma che «il detentore di detriti davanti dallo sfruttamento di una cava di pietra, depositati a tempo indeterminato in attesa di un possibile utilizzo, si disfa o ha deciso di disfarsi di tali detriti i quali devono, di conseguenza, essere qualificati come rifiuti ai sensi della direttiva del consiglio 15 luglio 1975 n. 75/442/CEE, relativa ai rifiuti».

Il luogo di deposito, la loro composizione nonché il fatto, considerato in ipotesi accertato, che essi non comportino reali pericoli per la sanità pubblica o per l'ambiente, non sono criteri adeguati per conferire o negare loro la qualifica di rifiuto».

Queste sono le chiare parole della Corte di giustizia, che non possono essere piegate a differenti esegesi attraverso un esame particellizzato di alcuni passaggi non ancorati in logica successione con gli altri come vorrebbe un esperto il quale, citando isolata voce di altro esperto, vorrebbe «decriptare i messaggi della Corte di giustizia» quasi che non si trattino di pronunce con un loro evidente dispositivo.

Tale breve *excursus*, non scalfito dalle isolate posizioni di due esperti, su criticate, oltre a dimostrare la manifesta infondatezza della censura, potrebbe essere utilizzato per sottoporre all'esame della Corte europea la recente normativa da quella predisposta dalla legge n. 443 del 2001 c.d. legge obiettivo all'interpretazione autentica della nozione di rifiuti di cui all'art. 14, d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, oppure per fornire diretta applicazione alle pronunce della Corte di giustizia, aventi efficacia *erga omnes* ed immediatamente e direttamente applicabili da parte del giudice italiano senza necessità di dover riproporre la questione alla giurisdizione comunitaria.

Del resto l'interpretazione «autentica» della nozione di rifiuto, così poco chiara da poter, anche, sollevare dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo della determinatezza della fattispecie in ordine al generico riferimento al «trattamento preventivo», è già oggetto di apertura della procedura di infrazione dal 16 ottobre 2002.

Tuttavia non è necessario avvalersi della costante giurisprudenza comunitaria in senso contrario per disapplicare la norma nazionale, che si pone in antitesi con la normazione comunitaria o con l'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee né sottoporre la questione preliminare all'autorità giudiziaria europea, poiché qualsiasi interpretazione si segua di dette normative le stesse sono inapplicabili alla fattispecie in esame.

Infatti, esiste in atti la prova che gran parte del limo non veniva effettivamente destinato al riutilizzo, sicché non trova applicazione il 19° comma dell'articolo unico della Lunardi (legge n. 443 del 2001), tanto più che il 17° comma, come già affermato da questa Corte (Cass. 6 maggio 2002, n. 16383, Li Petri), concerne l'attività collegata all'esecuzione di grandi opere e, in ogni caso, non si tratta di terre e di rocce da scavo, giacché risulta accertato che il ricorrente non effettuava operazioni di scavo, dalle quali derivavano terre o rocce, e neppure gestiva una cava, comunque, non atta a consentire l'applicazione della legge n. 443 del 2001, ma era titolare di impianti per lavorazione di inerti.

Ed invero, già questa Corte (Cass. 28 ottobre 1996, n. 9333, Rognini e altro), come rilevato dai giudici di merito, aveva affermato l'impossibilità di includere fra i rifiuti risultanti dallo sfruttamento delle cave tutti i rifiuti derivanti dalle attività industriali di lavorazione, in qualità di materia prima, in quanto estraibile dalle cave.

Inoltre, l'analisi esegetica della disciplina dettata dalla legge Lunardi deve essere effettuata in conformità alla legislazione ed alla giurisprudenza comunitaria prima di sollevare una questione pregiudiziale, sicché deve essere oggetto di interpretazione restrittiva, proprio perché, altrimenti, se non collegata con l'esecuzione di grandi opere, finirebbe con il porsi irrimediabilmente in contrasto con detta normazione, pur se una simile restrizione potrebbe non essere sufficiente ad escluderne il conflitto (anche per detta legge è stata aperta la procedura d'infrazione).

Infatti, indipendentemente dalle difficoltà esegetiche di un testo poco coordinato, evidenziato da attenti studiosi, la normativa in esame relativa solo alle terre ed alle rocce da scavo si pone in contrasto con l'art. 2 della direttiva n. 75/442/CEE del 15 luglio 1975, che non esclude le terre da scavo dall'ambito dei rifiuti, nonché con il regolamento CEE n. 259 del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza ed al controllo delle spedizioni dei rifiuti all'interno dell'Unione europea, il quale non prevede alcuna esclusione per le terre e le rocce da scavo.

Infine, contrasta con numerose decisioni della Corte di giustizia, solo in parte già indicate, ed in particolare con la sentenza 23 maggio 2000, in causa C-209/98; in cui espressamente si afferma che i rifiuti di cantiere concernono tutte le tipologie di sostanze (anche quelle non pericolose) che possono derivare dall'attività edilizia, attribuendo ad esse, indistintamente, la qualifica di rifiuto.

Per quel che concerne l'interpretazione autentica della nozione di rifiuto, qualsiasi tesi avanzata dai primi commentatori si segua, nella fattispecie, risulta che il rifiuto non veniva utilizzato tal quale, in gran parte non veniva recuperato, mentre le operazioni di recupero, successivamente autorizzate, rientravano in quelle dell'all. C al d.lgs. n. 22 del 1997, sicché esistono positivi comportamenti, dai quali risultano la volontà di disfarsi e l'oggettiva attività di disfarsi sia ai fini di smaltimento (per la gran parte) sia di recupero, mentre non ricorrono le fattispecie di cui al 2° comma dell'art. 14 d.l. cit., poiché i rifiuti non sono utilizzati tal quali, ma con un'operazione di recupero di cui all'all. C al d.lgs. n. 22 del 1997.

Tuttavia, appare opportuno soffermarsi su detta interpretazione autentica della nozione di rifiuto, giacché un rapido commentatore *omnibus*, senza neppure considerare il dato normativo, ha semplicisticamente asserito che «se il bene o il residuo è riutilizzabile non esiste l'obbligo di disfarsi», ingenerando la «confusione» in cui è caduto il ricorrente, nella memoria.

Inoltre, un esperto, che ha visto recepita nella «normativa emergenziale», perché emanata con decreto legge, una sua isolata posizione, è costretto a precisare che per quanto riguarda il termine «disfarsi» la definizione di rifiuto è collegata al compimento «effettivo» di operazioni di smaltimento o di recupero come definite dagli all. B e C al d.lgs. n. 22 del 1997 e che «l'obbligo di disfarsi» deriva da una disposizione di legge o da un provvedimento della pubblica amministrazione, mentre afferma la necessità di dover effettuare delle differenziazioni per quanto riguarda «l'intenzione di disfarsi».

Infatti, occorre distinguere l'ipotesi dell'utilizzo di un bene nel ciclo produttivo nell'originaria composizione e consistenza cioè tal quale da quella in cui il bene sia oggetto di un trattamento funzionale alla successiva commercializzazione e/o riutilizzo, giacché nel primo caso non si è, secondo l'esperto e la norma di interpretazione «autentica», in presenza di un rifiuto, purché non venga recato pregiudizio all'ambiente (condizione ampia e generica, che, a parere del collegio, include ogni tipo di pregiudizio e quindi anche quello al paesaggio o all'aria o alle falde acquifere).

La seconda ipotesi prevede l'esistenza di un «non-rifiuto» solo qualora le operazioni di trattamento finalizzate al riutilizzo non rientrino tra quelle «considerate come attività di recupero (d.m. 5 febbraio 1998)» cioè negli all. B e C, il quale ultimo alla lett. R10 prevede lo spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia ed alla lett. R11 l'utilizzazione di detti rifiuti per altre attività ed il ricorrente ha ottenuto l'autorizzazione al recupero in base al citato d.m., sicché, anche l'acritica ricostruzione dell'esperto, costituente l'esegesi più lata del 1° comma dell'art. 14 d.l. cit., impedisce di non considerare rifiuti gli inerti ed il materiale come ricavato dal ricorrente.

Peraltro un attento ed acuto annotatore, oltre ad illustrare analiticamente il contrasto della nozione «italiana» di rifiuto con la normativa comunitaria e con le decisioni della Corte di giustizia già indicate, fa notare come gli all. B e C contengano espressioni a volte generiche, altre volte ampie, tali da includere varie categorie di operazioni ed in altri casi più esemplificative che tassative, soprattutto quando si fa riferimento a specifiche operazioni, sicché l'interpretazione autentica viene ad assumere un alto tasso di indeterminatezza con tutte le conseguenze *ex art. 25 Cost.*

Inoltre un'illustre voce dottrinale ha evidenziato che, a seguire alla lettera l'interpretazione autentica, dovrebbe considerarsi «non-rifiuto» l'abbandono bruto di rifiuti, non ricompreso nell'all. B, anche se una simile esegesi è effettuata per dimostrare l'impraticabilità di una lettura *ad litteram* della norma, giacché, in questo caso, occorre richiamare tutta la dottrina e la giurisprudenza sulle nozioni di discarica e di deposito incontrollato e le lett. DI, D12, D13 e D15 dell'all. B, sicché, alla fine, alcun rifiuto, in concreto, in base al 1° comma dell'art. 14 d.l. cit., potrà essere ritenuto «non-rifiuto», tranne quelli contemplati al 2° comma dell'art. 14, l. n. 178 del 2002.

Peraltro, il 1° comma dell'art. 14 cit. non ha considerato nemmeno la normativa in cui veniva ad inserirsi ed in particolare l'art. 33, 10° comma, d.lgs. n. 22 del 1997, nel quale è espressamente previsto che «i rifiuti non pericolosi individuati con apposite norme tecniche ai sensi del 1° comma che vengono utilizzati in operazioni non comprese tra quelle di cui all'all. C sono sottoposti ad un regime semplificato ed alle relative norme sanzionatorie, sicché o detta norma si deve ritenere abrogata oppure i «non-rifiuti» della disposizione di interpretazione autentica finiscono nuovamente con il divenire rifiuti in spregio al principio di tassatività e di determinatezza della fattispecie penale e, anche, amministrativa.

Infine, il 2° comma dell'art. 14 l. cit. segue stilemi già sperimentati in tema di decreti legge non convertiti in tema di residui, sicché, oltre a poter riferirsi alla giurisprudenza di questa Corte sotto il vigore di detti decreti legge per individuare la destinazione oggettiva ed effettiva al riutilizzo (cfr. Cass. 12 ottobre 1994, Rozzi, ed altre fra tante), e l'onere probatorio, il riutilizzo, non definito normativamente, è diverso dalle operazioni contemplate dall'art. 4, d.lgs. n. 22 del 1997 (riciclaggio, recupero della materia prima, reimpiego e recupero energetico) e consiste in un trattamento preventivo minimo tale da non rientrare tra le operazioni elencate nell'all. C e neppure in quelle di smaltimento di cui all'all. B, sicché la portata della norma, pur sempre in contrasto con il diritto e la giurisprudenza comunitari e sospetta di incostituzionalità in base all'art. 25 Cost., è notevolmente ridotta.

Né è possibile ampliarne il significato mediante il riferimento alla nozione di trattamento tratta dalla direttiva n. 31 del 1999 dell'Unione europea, concernente, però, le discariche di rifiuti, secondo cui detta definizione concerne «i processi fisici, termici, chimici e biologici, inclusa la cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa e di facilitarne il trasporto o favorirne il recupero» (art. 2, lett. b, della direttiva n. 99/31/CE), giacché, indipendentemente dalla sua non operatività in Italia, perché ancora non recepita e non *self executing*, e dalla funzionalità della nozione ai fini della predetta direttiva, permane sempre la necessità che il rifiuto per non essere tale non deve essere sottoposto ad un procedimento di «trasformazione» cioè «ad alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'all. C, d.lgs. n. 22», secondo l'esperto dettato del d.l. n. 138 del 2002, convertito in legge n. 178 del 2002, contenente l'interpretazione «autentica» della nozione di rifiuto.

L'ampia definizione di «trasformazione» accolta nella predetta direttiva conferma la genericità e l'indeterminatezza del termine e l'assenza di una corrispondente nozione nella vigente normativa italiana. (*Omissis*)

## II

(*Omissis*). – FATTO. - 1. - Con ordinanza n. 49/02 dell'8 giugno 2002 il Tribunale di Genova, in sede di riesame, confermava il sequestro preventivo disposto il 10 maggio 2002 dal g.i.p. dello stesso Tribunale su alcuni rimorchi stradali utilizzati dalla s.r.l. Maxi calor per il trasporto di rifiuti pericolosi.

Amelio Passerotti, quale legale rappresentante della predetta società, era indagato, in concorso con il legale rappresentante della s.p.a. Porto petroli di Genova, Italo Righi, con il legale rappresentante della s.r.l. Coaal, Costante Rocco, e con altri, per i reati continuati previsti e puniti dall'art. 51, 1° comma, lett. b), d.lgs. 22/97 (trasporto di rifiuti speciali pericolosi in assenza della prescritta iscrizione all'albo speciale gestori rifiuti) e dall'art. 52, 3° comma, d.lgs. 22/97 in relazione all'art. 483 c.p. (trasporto di rifiuti pericolosi senza il prescritto formulario identificativo).

In sintesi, il Tribunale osservava quanto segue.

La società Porto petroli importava ingenti quantità di miscele e residui oleosi (*slops*), derivanti da svuotamento dei bracci di scarico delle valvole di sicurezza, dal recupero di idrocarburi presenti nelle acque di spiazzamento degli oleodotti, dagli idrocarburi provenienti dal trattamento delle acque reflue. Quindi procedeva alla decantazione delle sostanze, che poi cedeva alla s.r.l. Reol di Rosignano Marittimo, la quale a sua volta procedeva a un ulteriore trattamento delle sostanze (utilizzando all'uopo impianti della s.r.l. Ecomar Italia, cedute in uso) per ricavarne olio combustibile BTZ (a basso tasso di zolfo), da vendere per uso industriale ai consumatori finali.

Il trasporto dalla Porto petroli alla Reol veniva effettuato con automezzi vari appartenenti anche alla società Maxi calor, che non era iscritta all'albo regionale gestori rifiuti, e utilizzando un documento di accompagnamento semplificato (DAS) che non era conforme alle prescrizioni di cui all'art. 15, d.lgs. 22/97.

Tanto premesso – secondo il giudice del riesame – doveva ritenersi sussistere il *fumus* dei reati contestati, attesa la natura di rifiuto delle sostanze trasportate, e non potendosi accogliere, nella presente cognizione sommaria, la tesi difensiva della buona fede del trasportatore.

Sussistevano anche le esigenze cautelari, sia per la necessità di evitare la commissione di ulteriori reati con gli automezzi di sequestro, sia perché ai sensi dell'art. 53, 2° comma, d.lgs. 22/97 per il caso di trasporto illecito è obbligatoria la confisca del mezzo di trasporto.

2. - Il difensore del Passerotti, avv. Boggio, ha presentato ricorso per cassazione, deducendo: a) erronea applicazione del d.lgs. 22/97, non avendo le sostanze trasportate natura di rifiuto, ed erronea applicazione dell'art. 321 c.p.p., mancando i presupposti oggettivi e soggettivi per il sequestro preventivo; b) mancanza e illogicità di motivazione sulle esigenze cautelari.

In sintesi, il difensore sostiene che le sostanze non potevano essere qualificate come rifiuti, giacché avevano scontato l'accisa come prodotti petroliferi, il documento accompagnatorio era corredato da bolletta doganale dello spedizioniere da cui risultava che trattavasi di miscela di idrocarburi assimilabile fiscalmente all'olio combustibile denso BTZ per uso industriale, il trasporto avveniva con automezzi autorizzati per i carburanti, gasolio ed oli combustibili leggeri. Per le stesse ragioni, comunque, non poteva imputarsi al trasportatore la consapevolezza circa la natura di rifiuti delle sostanze trasportate.

Sotto il profilo delle esigenze cautelari, infine, secondo il ricorrente, non può ritenersi che la disponibilità degli automezzi possa agevolare la reiterazione del reato, posto che essi non erano predisposti per il trasporto di rifiuti, ma erano adibiti soltanto al normale trasporto di prodotti petroliferi ordinari.

3. - Distinto ricorso è stato personalmente proposto dal Passerotti, unitamente all'altro difensore, avv. Megli, col quale si deducono con analoghi argomenti le stesse censure svolte nel ricorso dell'avv. Boggio. Si insiste in particolare nel sostenere che le sostanze trasportate non avevano la natura di rifiuti, posto che la prima società non aveva affatto l'intenzione di disfarsene, ma anzi, pagando l'accisa relativa ai prodotti petroliferi, le vendeva alla seconda, che, previo trattamento ulteriore, le immetteva sul mercato come prodotto raffinato finale.

4. - All'udienza dibattimentale l'avv. Boggio ha depositato memoria scritta, in cui argomenta ulteriormente sulla insussistenza dei reati alla luce della recente norma d'interpretazione autentica introdotta con l'art. 14, legge n. 78/02, che ha ulteriormente ristretto la nozione di rifiuto. Insiste per l'annullamento dell'ordinanza impugnata senza rinvio, o in subordine con rinvio.

DIRITTO. - 5. - Le censure relative alla natura di rifiuto delle sostanze trasportate sono palesemente infondate, laddove escludono la natura di rifiuto con l'argomento che dette sostanze avevano scontato l'accisa come prodotti petroliferi, che come tali erano identificate nel documento accompagnatorio, e che erano trasportate con automezzi autorizzati per carburanti e simili.

È infatti evidente che la qualità denunciata, o anche accertata dalla competente autorità, ai fini fiscali non può pregiudicare la valutazione della sostanza ai fini della disciplina ambientale. Invero, la qualificazione a fini fiscali o commerciali risponde a criteri oggettivamente diversi da quelli che presiedono alla qualificazione per fini ambientali. In secondo luogo, accettando la tesi contraria si finirebbe per aprire il varco a facili stratagemmi per frodare la legge sui rifiuti o alla indebita espropriazione delle competenze spettanti in materia alle Regioni, Province e Comuni.

Ma va disattesa anche l'ulteriore argomentazione, secondo cui non ricorreva la natura di rifiuto perché la società Porto petroli, che aveva raccolto i residui petroliferi e oleosi, non aveva intenzione di disfarsene, ma anzi li vendeva ad altre società, che previo opportuno trattamento li immettevano nel mercato come prodotto raffinato finale. Basti per ora osservare che proprio la vendita era indice della volontà di disfarsene, salvo quanto appreso si dirà sull'interpretazione del concetto di «disfarsene» di cui all'art. 6, d.lgs. 22/97.

Analogamente infondata è la doglianza in punto di elemento soggettivo. Trattandosi di reati contravvenzionali puniti anche a titolo di colpa, non può sostenersi – almeno in questa fase cautelare – che il rappresentante della società trasportatrice ignorasse incolpevolmente la natura di rifiuti delle sostanze trasportate.

Resterebbe così accertato il *fumus* dei reati contestati.

6. - Logicamente infondata è anche la censura relativa alle esigenze cautelari, laddove argomenta che la libera disponibilità degli automezzi sequestrati non poteva agevolare la reiterazione del reato sol perché essi erano predisposti per il trasporto di prodotti petroliferi e non per il trasporto di rifiuti. L'evidente petizione di principio non tiene conto che, una volta stabilita la natura di rifiuto delle sostanze trasportate, gli automezzi potevano di fatto continuare a trasportarle, anche se erano abilitati solo al trasporto di prodotti petroliferi.

Ma soprattutto detta censura è inammissibile in quanto, denunciando una mancanza o illogicità della motivazione, non ha ingresso nel ricorso per cassazione in materia di misure cautelari reali, il quale – a differenza del ricorso in materia di misure cautelari personali – è limitato alla sola violazione di legge (art. 325 c.p.p.).

7. - Il ricorso andrebbe quindi disatteso.

Tuttavia dopo l'emissione dell'ordinanza impugnata è entrato in vigore il d.l. n. 138 dell'8 luglio 2002, convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 2002, n. 178, che, all'art. 14, ha introdotto un'interpretazione autentica della definizione di rifiuto, la quale – secondo i primi commenti dottrinali – appare sicuramente riduttiva rispetto alla precedente nozione definita dall'art. 6, d.lgs. 22/97.

Si apre così una questione rilevabile d'ufficio sulla natura di rifiuto delle sostanze trasportate, che peraltro è stata segnalata nella memoria d'udienza depositata dall'avv. Boggio.

La nuova norma, infatti, ha meglio precisato il concetto di «disfarsi», di «avere intenzione di disfarsi» e di «avere l'obbligo di disfarsi» di cui al predetto art. 6 (così restando probabilmente nei confini della dichiarata intenzione interpretativa); ma ha anche introdotto alcune deroghe che indubbiamente restringono la nozione di rifiuto (così trasformandosi chiaramente in legge innovativa).

In conclusione, per effetto della nuova norma, si definisce ora rifiuto ogni sostanza inclusa nelle categorie riportate nell'all. A al d.lgs. 22/97:

- di cui il detentore «si disfi», che cioè il detentore sottoponga ad una delle attività di smaltimento o di recupero, che sono precisate negli all. B e C del predetto decreto legislativo;

- o di cui il detentore abbia «deciso di disfarsi», che cioè il detentore voglia destinare a una delle operazioni di smaltimento o di recupero, come sopra individuate;

- o di cui il detentore abbia «l'obbligo di disfarsi» (cioè di destinare a smaltimento o recupero) in base a una disposizione di legge, a un provvedimento della pubblica autorità o alla natura stessa del materiale, e in particolare in base alla natura di sostanze pericolose, così come individuate nell'all. D al d.lgs. 22/97.

Tuttavia, le ultime due ipotesi (la decisione di disfarsi e l'obbligo di disfarsi) non ricorrono per legge quando si tratti di residui di produzione, o di consumo effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo, in analogo o in diverso ciclo produttivo o di consumo a) senza subire alcun intervento di trattamento preventivo e senza recare pregiudizio all'ambiente, b) ovvero, dopo aver subito un trattamento



preventivo, ma senza che sia necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nel menzionato all. C'al d.lgs. 22/97.

Viene introdotta così una doppia deroga alla nozione generale di rifiuto. Costituisce rifiuto la sostanza di cui il detentore si disfi, avviandola allo smaltimento o al recupero. Ma una prima deroga si ha nei casi in cui il detentore destini la sostanza alla riutilizzazione nello stesso o in altro ciclo economico: in tali casi la sostanza non costituisce rifiuto. Una deroga alla deroga viene però introdotta quando la destinazione alla riutilizzazione comporti un trattamento preventivo incompatibile con la tutela ambientale, ovvero un trattamento di recupero del tipo di quelli disciplinati dal d.lgs. 22/97: in tali casi la sostanza costituisce rifiuto. In entrambi questi ultimi casi la deroga alla deroga si giustifica evidentemente con la *ratio* che ispira la disciplina ambientale vigente in materia di rifiuti. Si comprende meno la differenziazione di trattamento introdotta dalla nuova legge tra l'effettivo «disfarsi» (di cui alla prima ipotesi) e la semplice volontà o dovere di «disfarsi» (di cui alle ultime due ipotesi).

7.1. - Comunque, la nuova norma, benché modificativa della nozione di rifiuto dettata dall'art. 6, lett. a), d.lgs. 22/97, è vincolante per il giudice, in quanto introdotta con atto avente pari efficacia legislativa della norma precedente.

Inoltre, benché modificativa anche della nozione di rifiuto dettata dall'art. 1 della direttiva europea n. 91/156/CEE (letteralmente trasposta nel citato art. 6, d.lgs. n. 22/97), essa resta vincolante per il giudice italiano, posto che tale direttiva non è autoapplicativa (*self executing*). È indiscutibile infatti che essa costituisce obblighi per gli Stati della Comunità (Unione) europea e non direttamente situazioni giuridiche attive o passive per i soggetti intrastatali, sicché ha necessità di essere (fedelmente) recepita dagli ordinamenti nazionali per diventare efficace verso questi ultimi.

Il contrasto con la direttiva europea, semmai, può costituire oggetto di intervento della Commissione, che può aprire una «procedura di infrazione» contro lo Stato italiano, sino ad adire la Corte di giustizia nel caso in cui lo Stato non si adegui al parere motivato della stessa Commissione, ai sensi dell'art. 226 (già 169) del Trattato di Roma.

Neppure può dirsi che il giudice abbia il potere o il dovere *ex art. 234* (già 177) del Trattato di adire direttamente la Corte di giustizia per acquisire un'interpretazione pregiudiziale dell'atto europeo, non solo perché la direttiva europea è di chiara interpretazione, ma soprattutto perché, nella fattispecie, a dover essere interpretata è, semmai, la norma italiana, e non quella europea. In altri termini, l'interpretazione pregiudiziale che compete alla Corte di giustizia riguarda il Trattato, o gli atti delle istituzioni della Comunità e della BCE, non già gli atti del legislatore nazionale.

7.2. - Così stabilita l'applicabilità diretta e immediata della norma di legge sopravvenuta, si tratta quindi di rivalutare la fattispecie concreta in esame alla luce della nuova norma.

In particolare, occorre accertare se sussiste la natura di rifiuto delle sostanze trasportate dalla società Maxi calor, in base alla nuova più restrittiva definizione del rifiuto stesso. Tale accertamento, peraltro, non compete al giudice di legittimità, al quale sfugge la cognizione di tutti gli elementi di fatto che possono essere rilevanti per il giudizio; ma va più correttamente demandata al giudice di merito, in sede di rinvio.

Posto che i residui oleosi di cui si tratta appaiono rientrare nelle sostanze pericolose di cui al menzionato all. D'al d.lgs. 22/97 (sembrano venire in rilievo specialmente i nn. 1301, 1302, 1304, 1305 e 1306 del codice CER), il giudice di merito dovrà in particolare verificare se il detentore (che nella fattispecie si identifica nella società Porto petroli) se ne era effettivamente disfatto, avviandole a una delle suddette operazioni di smaltimento o di recupero; oppure se voleva riutilizzarle in un altro ciclo di produzione o di consumo, dopo un trattamento preventivo incompatibile con la tutela dell'ambiente, ovvero dopo un trattamento preventivo che comportasse una delle operazioni di recupero come sopra identificate (per es. destinandole a una utilizzazione come combustibile, identificata in R1, oppure a una rigenerazione o un altro reimpiego dell'olio, identificata in R9 dell'all. C'al d.lgs. 22/97).

Ove una di queste ipotesi risultasse positivamente verificata, ne sarebbe confermata la natura di rifiuto delle sostanze trasportate dalla società Maxi calor: sarebbe cioè confermato il presupposto materiale dei reati ipotizzati, e quindi il *fumus commissi delicti*, posto che sugli altri elementi materiali della condotta (raccolta e trasporto delle sostanze) e sull'elemento psicologico si è già formato il c.d. giudicato cautelare. Per conseguenza sarebbe confermata la legittimità del sequestro preventivo, atteso che anche il nesso pertinenziale tra automezzi e reati, nonché l'esigenza cautelare risultano coperti dal medesimo giudicato cautelare. (*Omissis*)

Cass. Sez. VI Pen. - 8-1-2002, n. 228 - Sansone, pres.; Mannino, est.; Veneziano, P.M. (conf.) - Italiano, ric. (*Dichiara inammissibile App. Palermo 19 febbraio 2001*)

**Reati contro la P.A. - Delitti - Dei pubblici ufficiali - sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a pignoramento o a sequestro - Sequestro di azienda - sottrazione di sottoprodotti - Configurabilità del reato.** (C.p. art. 334, c.c. art. 2082)

*Integra il reato di sottrazione di cose sottoposte a sequestro (nella specie preventivo) la distrazione dall'azienda assoggettata al vincolo dei sottoprodotti dell'industria enologica, come le fecce e le vinacce vergini, provenienti dalla produzione del vino e destinati ad essere inseriti in un ulteriore processo di utilizzazione economica, in quanto il vincolo ricadente sull'azienda si estende automaticamente a tutti i beni del complesso aziendale, compresi prodotti e sottoprodotti (1).*

(*Omissis*). - Avverso la sentenza della Corte d'appello di Palermo 19 febbraio 2001, n. 716 - con la quale, a conferma della sentenza del Pretore di Palermo 2 ottobre 1998, n. 4808, è stato dichiarato colpevole del reato p. e p. dall'art. 334 c.p. per aver sottratto e, comunque, soppresso, nella qualità di presidente e legale rappresentante della cantina vinicola Alto Belice, esercente attività di produzione e commercializzazione di vini e prodotti vinosi, le fecce di vino sottoposte a sequestro preventivo con decreto del G.I.P. della Pretura di Palermo del 7 aprile 1994, eseguito il 9 aprile 1994 - Giuseppe Italiano ha proposto ricorso per cassazione, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1. violazione dell'art. 334 c.p. [art. 606, lett. b) c.p.p.] perché l'imputato è stato condannato nonostante che il decreto di sequestro preventivo, emesso dal G.I.P. presso la Pretura di Palermo il 7 aprile 1994, non avesse ad oggetto le fecce e le vinacce, ma solo la Cantina vinicola Alto Belice, al fine di non consentirne la prosecuzione dell'attività produttiva in mancanza delle prescritte autorizzazioni e comunicazioni preventive, tant'è che dallo stesso verbale di esecuzione della misura cautelare risultava che i sigilli erano stati apposti ai locali della cantina senza alcun riferimento ai rifiuti di cui trattasi;

2. illogicità della motivazione [art. 606, lett. b) c.p.p.] perché la sentenza impugnata ha esteso il concetto giuridico di azienda fino a ricomprendervi non solo i locali e le attrezzature, ma anche i rifiuti derivanti dall'attività produttiva, facendo riferimento ad atti successivi (i decreti di revoca parziale della misura del 27 aprile e 9 giugno 1994), cui non può essere attribuita efficacia costitutiva del vincolo cautelare.

L'impugnazione è inammissibile.

A differenza di quello riguardante singoli beni, il sequestro preventivo dell'azienda, quale complesso di beni organizzati volto all'esercizio dell'impresa, definita come attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi (art. 2082 c.c.), si estende automaticamente a tutti i beni compresi nel complesso aziendale, senza che occorra una specifica individuazione e una descrizione dei singoli beni ad essa appartenenti.

Di conseguenza rientrano nel vincolo stabilito con la misura cautelare non solo i locali e le attrezzature, ma anche i beni che per le caratteristiche loro proprie costituiscono prodotti e sottoprodotti della struttura aziendale e che per questa loro natura beneficiano della tutela dell'art. 334 c.p. e perciò non possono essere sottratti, distrutti, dispersi o deteriorati senza incorrere nella commissione del reato da questa norma previsto.

In questo senso le fecce e le vinacce, che - in quanto vergini, perché provenienti dalla produzione del vino, e a differenza di quelle, esauste, residuo dell'ulteriore attività di distillazione, non possono considerarsi rifiuti bensì considerate quale sottoprodotto dell'industria enologica, destinate come tali ad essere distillate e, quindi, inserite in un ulteriore processo di utilizzazione economica - sono naturalmente comprese nell'azienda vinicola e perciò nel vincolo cautelare, cui questa è assoggetta mediante il sequestro preventivo.

La sentenza d'appello ha, dunque, giustamente confermato la sentenza di primo grado sul punto, rilevando, in fatto, che tali fecce e vinacce non sono state più rinvenute nei luoghi in cui erano state localizzate e sequestrate, per cui ne è provato sia l'avvenuto sequestro, sia la conseguente sottrazione.

Di conseguenza la violazione di legge, lamentata col primo motivo d'impugnazione, è manifestamente infondata.

Altrettanto palesemente priva di fondatezza è la questione posta col secondo motivo.

Secondo quanto si è detto in precedenza, la motivazione che ha considerato compresi nel concetto giuridico di azienda anche i sottoprodotti dell'attività produttiva non ha nulla di illogico e di incongruente, ma applica correttamente i principi e la disciplina in tema di sequestro e di azienda; e il riferimento alle istanze di dissequestro, rigettate dal G.I.P., viene altrettanto a proposito per le conseguenze che si traggono sul piano della prova dell'elemento psicologico dal fatto che le relative istanze avevano come oggetto proprio questi sottoprodotti. (*Omissis*)

(1) SEQUESTRO DI AZIENDA E SOTTRAZIONE DI FECCE E VINACCE VERGINI.

Il quesito sottoposto all'esame della Suprema Corte nella sentenza in rassegna è nella sua linearità assai semplice negli elementi definitori, ma notevolmente complesso nella sostanza: si tratta di stabilire se il sequestro preventivo di una cantina vinicola, al fine di non consentire la prosecuzione dell'attività in mancanza delle prescritte autorizzazioni, possa automaticamente estendersi ai prodotti della azienda come le fecce e le vinacce vergini.

La risposta positiva che si legge nella pronuncia della Cassazione lascia non poco perplessi, anche per la frettolosa superficialità delle argomentazioni addotte, che accantonano i travagli ormai secolari di dottrina e giurisprudenza intorno alla nozione di azienda (1). Si sostiene, in sintesi, che tale nozione racchiude il complesso dei beni organizzati volti all'esercizio dell'impresa, definita come attività economica organizzata ai fini della produzione e dello scambio di beni o servizi. E dopo un richiamo all'art. 2082 c.c., viene affermato che rientrano nel vincolo stabilito con la misura cautelare anche i beni i quali, per le caratteristiche loro proprie, costituiscono prodotti e sottoprodotti della struttura aziendale, che, dunque, beneficiano della tutela prevista dall'art. 334 c.p.

Una simile estensione viola apertamente il principio di stretta legalità, assoggettando alla cautela penale beni che, invece, devono rimanere ad essa estranei. Dimentica, infatti, la Corte che il rapporto di strumentalità tra impresa ed azienda trova la sua base esegetica nell'art. 2555 c.c., il quale impedisce di riferire i due concetti normativi alla medesima realtà. Ed è un errore in cui facilmente incorre chi non considera il dato emergente dalla presenza della citata disposizione codicistica, che non appare mai all'orizzonte del rozzo ragionamento della Cassazione. Proprio la nozione contenuta nell'art. 2555 c.c. serve, infatti, ad individuare con precisione il complesso dei beni destinati a servizio di una determinata attività di impresa (2), impedendo, così, che, in mancanza di espressa previsione, provvedimenti limitativi della disponibilità di quei beni possano estendersi ad altri, anche se fra essi sussista un collegamento esterno ai fini dello svolgimento di quella attività. L'interprete vede, pertanto, diminuita la sfera di libertà di cui godeva quando il silenzio legislativo lo autorizzava a fare riferimento al concetto economico-sociale di azienda, sicché la predetta nozione deve ora intendersi richiamata per ogni istituto giuridico che abbia ad oggetto appunto l'azienda (3).

I profili qui sommariamente delineati fanno affiorare la delicatezza del tema affrontato dalla Suprema Corte, dalla quale era doveroso attendersi un maggior impegno argomentativo di natura interdisciplinare; invece, ci si è fermati alle solite «formule pigre» che non soddisfano né lo studioso, né il cittadino, accrescono la sfiducia nella giustizia.

Leonardo Mazza

(1) Cfr. FERRARI, *Azienda (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, vol. IV, 682 e segg.

(2) Cfr. FERRARA jr. - CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1994, 161 e segg.

(3) Cfr. COLOMBO, *L'azienda*, in *Trattato dir. comm. Galgano*, Padova, 1971, vol. III, 84 e segg.

Cass. Sez. I Pen. - 2-10-2001, n. 35622 - Morgini, pres.; Franco, est.; Albamonte, P.M. (diff.) - Carbone, ric. (*Conferma Trib. Modica 27 giugno 2000*)

**Sanità pubblica - Acquisto e accantonamento in attesa di autorizzazione per la vendita di presidi sanitari per l'agricoltura - Reato di cui all'art. 6, l. 30 aprile 1962, n. 283 - Sussistenza - Fattispecie: presidi sanitari per l'agricoltura.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 6; d.p.r. 3 agosto 1968 n. 1255, art. 10)

*Il commercio privo di autorizzazione contemplato, insieme alla vendita, come condotta punibile dall'art. 6 della l. 30 aprile 1962, n. 283 in materia di produzione e vendita di sostanze alimentari e bevande, riguarda ogni attività economica volta al trasferimento di beni dal produttore al consumatore. Da ciò deriva che anche il solo acquisto del prodotto, effettuato dal commerciante allo scopo di venderlo, è punibile quando manchi l'autorizzazione ministeriale prevista dall'art. 10, d.p.r. 3 agosto 1968, n. 1255. (Nella fattispecie la Corte ha ritenuto sussistere il reato con riferimento all'ipotesi di acquisto e accantonamento di presidi sanitari per l'agricoltura in attesa della detta autorizzazione) (1).*

(*Omissis*). - Il primo motivo è manifestamente infondato. Invero il giudice del merito, con un apprezzamento in punto di fatto congruente ed adeguatamente motivato, e quindi non sindacabile in questa sede di legittimità, ha ritenuto accertato che si trattasse di prodotto non già semplicemente detenuto bensì di prodotto destinato alla vendita in considerazione del fatto che esso fu rinvenuto nell'esercizio commerciale dell'imputato, che si trattava di ben 208 flaconi da un litro ciascuno, che lo stesso Carbone aveva dichiarato sia di avere acquistato il prodotto per venderlo come concime, dopo l'apposizione sui flaconi delle etichette autoadesive, sia di avere venduto il prodotto in questione da diversi anni. È poi chiaramente irrilevante la circostanza che il prodotto fosse ancora sigillato e non etichettato. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte, ai fini del reato di cui agli artt. 5 e 6, legge n. 283/1962, «la destinazione alla vendita» non consiste soltanto nel possesso di prodotti destinati immediatamente alla vendita, ma consiste anche nel possesso di prodotti da vendersi successivamente, e cioè in definitiva in una relazione di fatto tra il soggetto ed il prodotto, caratterizzata semplicemente dal fine della vendita stessa, senza che sia necessario che la merce si trovi in luoghi destinati alla vendita ai consumatori (Sez. III 30 dicembre 1996, n. 11285; Sez. III 22 giugno 1996, n. 6266; Sez. III 2 luglio 1994, n. 7555; Sez. VI 30 maggio 1994, n. 6325). In particolare, è stato anche affermato il principio che, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 283/1962, in tema di fitofarmaci e di derrate alimentari immagazzinate, costituisce la condotta tipica del reato anche il fatto di avere acquistato le sostanze dal produttore e di averle detenute in attesa di venderle senza avere ancora conseguito la prescritta autorizzazione (Sez. III 3 maggio 1996, n. 4444; Sez. VI 6 giugno 1990, n. 8406). (*Omissis*)

(1) SULL'ACCANTONAMENTO DI PRESID SANITARI PER L'AGRICOLTURA SENZA AUTORIZZAZIONE.

La Suprema Corte torna a pronunciarsi sulla sfera di operatività dell'art. 6 della l. 30 aprile 1962, n. 283, in materia di produzione e vendita di sostanze alimentari e bevande, precisando che è soggetta ad autorizzazione ogni attività economica volta al trasferimento di beni dal produttore al consumatore. Tale autorizzazione, subordinata all'accertamento preventivo di determinati requisiti, intende prevenire il pericolo derivante dalla commercializzazione di fitofarmaci e di derrate alimentari che non può essere sottratta ai necessari controlli, collegati al carattere di tossicità per l'uomo da esse eventualmente rivestito (1). Da quanto sopra premesso, deriva che anche il mero acquisto del prodotto effettuato dal commerciante allo scopo di una successiva vendita è punibile quando manchi l'autorizzazione ministeriale prevista dall'art. 10 del d.p.r. 3 agosto 1968, n. 1225.

Nel caso specie, in un esercizio commerciale erano stati trovati 208 flaconi di concime, con apposizione di etichette

(1) Cfr. Cass. Sez. VI 6 giugno 1990, n. 550, Grigi, in *Mass. dec. pen.*, 1990, 184.607.

autoadesive, da destinare, quindi, alla vendita. Si trattava, pertanto, di un accantonamento di presidi sanitari per l'agricoltura che, secondo l'orientamento della Suprema Corte, configura l'ipotesi normativa di «destinazione alla vendita», la quale non consiste unicamente nel possedere prodotti diretti in via immediata alla vendita, ma anche nel detenere prodotti da commercializzare successivamente, senza che la merce debba necessariamente trovarsi in luoghi atti alla cessione immediata ai consumatori (2).

Nell'ambito di questo orientamento di pensiero è stato anche ritenuto che, in base all'art. 6 della l. 30 aprile 1962, n. 285, in fattispecie relativa a fitofarmaci e a derrate alimentari immagazzinate, è sussumibile sotto il rigore della sanzione penale la condotta di acquisto di sostanze dal produttore e di successiva detenzione in attesa di vendita, senza che sussista la prescritta autorizzazione amministrativa. È questo un indizio senz'altro rigoroso, ma da condividere in vista di una più intensa tutela della salute pubblica che deve essere sempre opportunamente salvaguardata dalla competente autorità amministrativa (3), alla quale la citata normativa del 1962 rimette ogni valutazione in proposito, tanto che la necessità dell'autorizzazione è stata richiesta anche per i locali di deposito, seppur collegati con un esercizio già autorizzato (4).

Patrizia Mazza

(2) Cfr. Cass. Sez. III 30 dicembre 1996, n. 11285, Isaia, in *Mass. dec. pen.*, 1996, 206.732; Sez. III 2 luglio 1994, n. 7555, Fiore, *ivi*, 1994, 198.384; Sez. VI 30 maggio 1994, n. 6325, Franchini, *ivi*, 1994, 198.986.

(3) Cfr. Cass. Sez. VI 5 luglio 1985, n. 6829, Di Paola, in *Mass. dec. pen.*, 1985, 170.035.

(4) Cfr. Cass. 19 novembre 1994, n. 11577, CARINI, in *Mass. dec. pen.*, 1994, 200.523. Sull'evoluzione della disciplina normativa in materia cfr. SANDULLI M.A., *Principi generali*, in *Il commercio. Commento al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114*, Milano, 1989, 9 e segg.

\*

Trib. Ragusa, Sez. spec. agr. - 8-10-2003 - Duchi, pres.; Baracca, est. - Zocco (avv. Canzonieri) c. Distefano (avv. Sozzi).

#### **Contratti agrari - Affitto - Canone - Determinazione - Incostituzionalità - Rideterminazione.**

#### **Contratti agrari - Affitto - Canone - Misura - Determinazione ex officio.**

*Dopo che la sentenza della Corte costituzionale n. 318 del 2002 ha abrogato il meccanismo della determinazione del canone legale va preso atto che quest'ultimo non esiste più e che pertanto l'autonomia dei privati si è sul punto riespansa (1).*

*In mancanza di accordo tra le parti circa la quantificazione del canone di affitto di fondi rustici, la relativa misura non può che essere determinata ex officio sulla scorta dell'usuale valore locativo del fondo (2).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso depositato il 28 giugno 2001, i coniugi Zocco Giovanni e Catalano Maria Salvatrice convenivano davanti alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Ragusa Distefano Angelo. Premesso che con sentenza n. 133 del 24 giugno 1999 il Pretore di Ragusa - Sezione distaccata di Comiso - aveva riconosciuto l'esistenza di un preesistente rapporto di affitto intercorrente tra il Distefano e tale Mandarà Cristina, che con atto del 7 agosto 1996 aveva venduto ad essi ricorrenti il fondo rustico di ha 3,39 sito in contrada «Incensato» di S. Croce Camerina, accatastato al foglio 17, p.lle 19-22-55-20, esponevano gli attori:

- che sebbene reintegrato nel possesso del fondo suddetto a far data dal provvedimento interinale emesso dal Pretore il 23 ottobre 1996, il Distefano né aveva provveduto alla coltivazione del terreno né corrisposto il relativo canone d'affitto per il quinquennio 1997-2001;

- che sebbene passata in giudicato, tale sentenza si fondava sulla testimonianza decisiva di due persone (tali Mania e Giurdanel-la) che, dietro loro denuncia, erano state citate a giudizio per falsa testimonianza, per cui si riservavano di chiederne la revocazione;

- che con raccomandata AR del 16-20 settembre avevano richiesto al sedicente affittuario il pagamento del corrispettivo del mancato godimento del fondo;

- che con vaglia postale del 5 ottobre 2000 il convenuto aveva rimesso la somma di L. 400.000 quale canone relativo all'annata agraria 2000-2001;

- che con raccomandata AR del 9-16 novembre 2000 avevano contestato al Distefano il mancato versamento del canone, la non congruità della somma corrisposta il mese precedente e la sua non imputabilità, comunque, a canone d'affitto perché trattasi del corrispettivo per la raccolta delle carrube da lui effettuata nel 1996;

- la mancata coltivazione del fondo in maniera integrale e razionale;

- la mancata manutenzione del fondo;

e subito dopo tale contestazione il convenuto aveva proceduto all'aratura e semina di una minima parte del terreno;

- che la sentenza suddetta, peraltro emessa in base alla falsa deposizione dei due testi suddetti, non aveva completamente accertato né la data d'inizio del preteso affitto né l'importo del canone, che del resto non poteva essere contenuto nella misera somma di L. 400.000 annue pretesa dal convenuto, il quale peraltro non era agricoltore diretto;

- che tale importo era notevolmente inferiore sia al fitto di mercato sia all'equo canone stabilito dalla legge n. 203/1982;

- che il tentativo obbligatorio di conciliazione davanti all'I.P.A. era andato a vuoto perché Distefano non si era presentato.

Tanto premesso, concludevano chiedendo:

a) la determinazione del canone locativo nella misura di lire 8 milioni l'anno o di quello minore da accertarsi a mezzo consulenza tecnica;

b) la pronuncia di risoluzione del contratto d'affitto per morosità dell'affittuario per non avere lo stesso corrisposto neanche il canone da lui preteso ed essere comunque incorso negli inadempimenti colturali contestatigli, con la di lui conseguenziale condanna al rilascio del fondo e al pagamento del giusto canone, oltre interessi e rivalutazione;

c) in subordine la natura e scadenza del contratto in forza del quale il convenuto deteneva il fondo.

Il Distefano, costituitosi tre giorni prima dell'udienza di comparizione, resisteva alla domanda sul rilievo che l'esistenza dell'affitto era stata riconosciuta da una sentenza passata in giudicato e che i ricorrenti avevano sempre respinto i vaglia postali con cui ogni anno aveva loro inviato la somma di lire 400.000, addirittura superiore all'equo canone.

Respingeva poi gli altri addebiti ribattendo di avere tosto rimesso in sesto il fondo concessogli dalla Mandarà in pessimo stato, dissodandolo, potando gli alberi a regola d'arte e coltivandolo secondo gli usi della zona. Aggiungeva che nell'autunno del 1996, nelle more tra lo spoglio e la reintegra, i ricorrenti avevano eseguito lavori di trasformazione del terreno, decorticandolo gravemente ed eliminando quasi tutti gli alberi di carrubo; il che aveva fatto venire meno la produzione dei frutti di tale coltura arborea ed il pascolo naturale, nonché pregiudicato la produzione cerealicola per mancanza di humus naturale, per cui era stato costretto a coltivare per quanto era possibile la piccolissima parte rimasta idonea allo scopo.

Entrambe le parti producevano documenti.

Assunta prova testimoniale ed espletata consulenza tecnica, all'udienza del 7 marzo 2000 veniva dichiarata l'interruzione del giudizio a seguito del decesso dell'avv. Francesco Sozzi, legale del resistente.

La causa veniva quindi tempestivamente riassunta dai ricorrenti ed il convenuto si costituiva a mezzo di altro difensore insistendo nelle precedenti eccezioni e difese.

La causa veniva quindi decisa come da separato dispositivo.

DIRITTO. - La domanda di risoluzione del contratto proposta in *principaliter* dai ricorrenti è fondata sotto entrambi i profili dedotti.

In primo luogo l'affermazione del convenuto dello sbancamento depauperativo attuato dai ricorrenti tra lo spoglio e il provvedimento di reintegra (settembre-ottobre 1996) non solo è rimasta priva di qualsivoglia riscontro, ma è avversata sia dalle risultanze della perizia di parte prodotta dai ricorrenti, sia, soprattutto, da quelle delle indagini peritali, da cui non è risultata traccia alcuna del preteso sbancamento, mentre il fondo viene descritto dal c.t.u. come

«assolutamente pianeggiante e contraddistinto da una buona matrice mineralogica che consente di ritenere possibile l'effettuarsi di diverse coltivazioni di specie agricole» (cfr. pag. 4 relazione tecnica).

Caduta a tale stregua la giustificazione addotta dal convenuto a sostegno della ammessa coltivazione di una sola parte ridottissima del fondo, resta ovviamente tale compromettente ammissione, la cui veridicità è del resto confermata dalla deposizione del teste Lozzia (l'autore delle due perizie giurate prodotte dagli attori) e dagli accertamenti peritali, che hanno appunto evidenziato la massiccia presenza di «piante erbacee spontanee, indicative dell'assenza di qualsivoglia pratica colturale a carico del suolo o del terreno agrario» (v. pag. 10 consulenza).

Se a ciò si aggiunge il negativo giudizio espresso dal c.t.u. anche per quanto concerne le piantagioni – costituite da 45 piante di carubo – oggetto in alcuni casi di potature eccessivamente energiche e in linea di massima di una ripetuta omissione nel tempo delle ordinarie operazioni colturali (v. pag. 45 cit.), deve necessariamente concludersi che l'affittuario è rimasto inadempiente all'obbligo di normale e razionale coltivazione del fondo; il che costituisce grave inadempimento contrattuale a mente dell'art. 5, comma 2, legge n. 203/1982.

Ad avviso del collegio ricorre anche l'addebito relativo al mancato pagamento di parecchie annualità del canone.

Invero, se l'importo di L. 400.000 annualmente inviato dal convenuto ai concedenti supera l'equo canone vigente sino alla nota sentenza 5 luglio 2002, n. 318 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 62 della legge n. 203/82, che dettavano rigidi e inderogabili criteri di calcolo dell'estaglio, pari nel migliore dei casi a circa 160 euro l'anno (v. pp. 8-9 consulenza), tuttavia non può trascurarsi che secondo la giurisprudenza l'invio di un titolo di credito improprio, quale appunto il vaglia postale, per il pagamento del canone di locazione, non ha efficacia liberatoria se non venga accettato dal creditore-locatore, sia perché a norma dell'art. 1277 c.c. i debiti pecuniari si estinguono solo con moneta legale avente corso nello Stato, sia perché a mente dell'art. 1182 c.c. essi vanno adempiuti nel domicilio del creditore al tempo della scadenza, mentre l'invio di detto titolo comporta la sostituzione di questo domicilio con la sede dell'ufficio postale presso cui il titolo è riscuotibile (v. Cass. 19 luglio 1993, n. 8013 e 5 gennaio 1982, n. 24).

A tale stregua solo l'offerta reale del corrispettivo inviato per posta avrebbe potuto considerarsi soddisfacente, tanto più che il rimando al mittente dei primi quattro vaglia, l'aspro contenzioso allora in corso con i concedenti imponeva tale soluzione, quantomeno per le tre annualità successive alla prima (annate agrarie 1997/1998, 1998/1999, 1999/2000). Ammesso pure poi che l'accettazione del quinto vaglia – concernente canone dell'annata 2000-2001 – attribuisca effetti liberatori anche ai vaglia successivi al mancato pagamento delle prime quattro annualità del canone (come rilevato per tale periodo sussiste la *mora debendi*) è più che sufficiente a fondare la richiesta risoluzione dell'affitto per grave inadempimento ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 5, legge n. 203/1982.

Alla risoluzione del contratto consegue *ex art.* 1458 c.c. la restituzione del fondo ai concedenti.

Quanto alla domanda intesa al pagamento del canone, al netto delle 400.000 lire già percepite, una volta che la sentenza della Consulta ha abrogato il meccanismo di determinazione del canone legale, va preso atto che quest'ultimo non esiste più e che pertanto l'autonomia negoziale dei privati si è sul punto riespansa.

Ora, stante l'assenza di un accordo *inter partes* circa la quantificazione del canone locativo (la somma inviata dall'affittuario è stata invero sempre respinta tranne una volta, e nella raccomandata 16-20 settembre 2000 i concedenti richiesero un canone di addirittura 24 milioni annui), la relativa misura non può che essere determinata *ex officio* sulla scorta dell'usuale valore locativo del fondo. Poiché poi il fitto di mercato è stato stimato dal c.t.u. in euro 881,40 l'anno, il credito attoreo ammonta ad euro 5.963,22 (euro 881,40 per le sette annualità dall'annata agraria 1996/1997 sino a quella 2002/2003, detratto l'acconto di L. 400.000), su cui decorrono gli interessi legali dalla scadenza di ciascun canone al saldo. (*Omissis*)

(1-2) EFFETTI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 318 DEL 2002 SULLA DISCIPLINA DELL'EQUO CANONE DEGLI AFFITTI AGRARI.

1. - La sentenza affronta i problemi sollevati dalla dichiarazione di incostituzionalità che colpisce gli articoli 9 e 62 della legge n. 203 del 1982. La Corte costituzionale ha affermato nella sentenza n. 318 del 2002 (1) 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». La Corte ha avvertito esplicitamente il giudice dell'impossibilità giuridica di sostituirsi al legislatore (2).

Il Tribunale non pare abbia considerato che la Corte si è limitata alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune norme, e quindi non si è posto il problema di individuare su quali norme anteriormente vigenti produca l'effetto di reviviscenza o in mancanza quali principi generali possano trovare applicazione. Non ha valutato neppure l'alternativa tra la riviviscenza di norme vincolistiche precedenti o la riespansione del principio generale della libertà contrattuale, ed ha invece affermato il riespandersi dell'autonomia contrattuale (3).

Invero la Corte non ha dichiarato l'incostituzionalità 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 estimi, essendo tale compito riservato al legislatore (4).

Se il Tribunale avesse invece ricordato l'affermazione della Corte con quelle contenute in altre sentenze (5) che in passato hanno ritenuto la legittimità costituzionale della l. 12 giugno 1962, n. 567, che prescindeva dal riferimento ai dati catastali, avrebbe individuato 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 pervenire alla soluzione del problema.

2. - Ed invero dalla sentenza della Corte non possono trarsi indici da utilizzare direttamente dal giudice per pervenire alla determinazione del canone equo. Il Tribunale ha invece affermato che, in assenza di un accordo tra le parti per la quantificazione del canone, spetta al giudice determinarlo «*ex officio* sulla scorta dell'usuale valore locativo del fondo». Tale affermazione non appare condivisibile.

Coloro che 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 n. 567 del 1962 ed 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

(1) In questa Riv., 2002, 427.

(2) CORSARO, *Canone di affitto di fondi rustici e poteri del giudice, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002*, in questa Riv., 2003, 204.

(3) In senso conforme, Corte d'app. Bari 30 dicembre 2002, in *Foro it.*, 2003, I, 1247, che da un lato afferma che non è stato censurato il principio informatore che ha determinato la previsione legale del canone di affitto dei fondi rustici e contemporaneamente ritiene che si determini una situa-

zione giuridica che vede riespandersi l'autonomia negoziale dei privati. La valutazione del giudice si sposta quindi all'apprezzamento della rispondenza del canone pattizio al principio di equità *ex art.* 1374 c.c.

(4) GRASSO, *Corte costituzionale: bocciato il riferimento al reddito dominicale del 1939 per la determinazione dell'equo canone dei fondi rustici*, in *Nuovo dir. agr.*, 2002, 285.

(5) 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.

1865, n. 2248 - all. E. In tal caso 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. Ma non si tratta qui di disapplicare un atto amministrativo illegittimo, quanto di porre in essere l'atto stesso, determinandone il contenuto, sostituendo la volontà del giudice a quella dell'organo amministrativo. Piuttosto è da ritenere che la determinazione da parte delle Commissioni tecniche dei limiti minimi e massimi del canone viene configurata dalla legge come condizione dell'azione giudiziaria, nel senso che l'azione è esperibile in quanto quei limiti siano stati fissati dalle Commissioni, con la conseguenza che il giudice ha il potere di determinare l'equo canone in quanto esistano le tabelle.

Queste considerazioni sono perfettamente in sintonia con quanto espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza 23 maggio 1964, n. 40 che ha affermato che gli artt. 1 e 3 della legge n. 567 del 1962 osservano la riserva di legge. 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 (6). 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.

Il sistema dettato dalla legge n. 567 del 1962 aveva caratteristiche nuove avendo la legge espressamente escluso la sopravvivenza della pregressa normativa. L'articolo 18 aveva espressamente abrogato il secondo comma dell'art. 5 del d.lgs. 1° aprile 1947, n. 277, ed ogni altra norma incompatibile con la legge. In virtù della previdente disciplina il canone veniva determinato secondo equità dal giudice, avendo le tabelle formate dalle Commissioni valore orientativo.

La legge n. 567 del 1962 introduceva il principio della inderogabilità del canone ed escludeva che il giudice potesse decidere secondo equità. Né può fare diretto riferimento all'art. 36 della Costituzione per la determinazione autoritativa del canone equo, né può avvalersi di tutti i mezzi di prova al fine acquisire elementi utili alla decisione (7).

Viene compressa l'autonomia privata sia in ordine al tipo di canone sia al modo di determinazione. Il contratto di affitto viene quindi disciplinato dal legislatore attraverso la determinazione del canone affidata ad organi amministrativi, la cui funzione è quella di predisporre norme di eterointegrazione del contratto e di porre in essere delle regole obbligatorie e vincolanti.

3. - L'affermazione del Tribunale che la dichiarata incostituzionalità dell'art. 62 ridà alle parti la libertà di contrattazione, non appare corretta. Secondo il decidente, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 318/2002 si determina una situazione giuridica che vede riespandersi l'autonomia negoziale dei privati, non più obbligata da un'inserzione automatica di clausole, e quindi in attesa che il legislatore intervenga a disciplinare il nuovo canone equo di affitto dei fondi rusti-

ci, ove il canone di affitto convenuto tra le parti assicuri al concedente una remuneratività non irrisoria della rendita ma anche l'esercizio dell'impresa da parte dell'affittuario, con il temperamento degli interessi reciproci, non v'è necessità di alcuna attività integrativa da parte del giudice adito, a cui l'affittuario ha chiesto la restituzione di quanto pagato in eccedenza rispetto al canone equo dovuto (8).

Va invece ricordato che in virtù dell'art. 7 della legge n. 11 del 1971, dell'art. 1 della legge n. 844 del 1972, dell'art. 2 della legge n. 508 del 1973 e dell'art. 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 ai sensi dell'art. 7 della legge n. 567 del 1962; mentre qualora il concedente abbia rifiutato il relativo importo, l'affittuario è considerato adempiente qualora abbia depositato il canone, nell'ammontare massimo stabilito in un libretto di risparmio intestato al concedente, dando nel contempo comunicazione con lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, entro quindici giorni dall'avvenuto deposito.

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.

La legge n. 11 del '71, per perseguire gli scopi voluti dal legislatore e individuare criteri oggettivi, ha ancorato i valori agli indici in catasto, sottraendo alle parti il potere di determinare il corrispettivo. Anche l'art. 9 della legge n. 203/82 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'esigenze di riconoscere un compenso ai capitali investiti e agli altri apporti del locatore.

L'art. 62 della legge n. 203 del 1982 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.

Il Tribunale ha ritenuto che la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 9 incide anche sulle altre norme e determina il tramonto della perequazione del canone.

L'art. 7 della legge n. 567/62 così come modificato dall'art. 8 della legge n. 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 n. 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.

L'art. 28 della citata legge n. 11/71 consente all'affittuario coltivatore diretto di 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 (9).

(6) Corte cost. 23 maggio 1964, n. 40, cit.

(7) 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.

(8) Corte d'app. Bari 30 dicembre 2002, cit.

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

Non c'è dubbio quindi che la sentenza della Corte non ha colpito tali norme.

La legge n. 567/62 è da considerarsi vigente, essendo stata dichiarata incostituzionale la norma che la abrogava. Sembra difficile poter sostenere che in virtù della sentenza della Corte costituzionale sia riemerso il sistema del libero mercato.

Né 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 affermazione confligge con il sistema scelto dal legislatore per la determinazione del canone. E nondimeno bisogna considerare che con la legge n. 203/82 nel rapporto di affitto è stata chiaramente privilegiata l'impresa (10), quindi è azzardato equiparare l'affitto al rapporto di lavoro subordinato e richiamare la relativa disciplina per sopperire alle lacune.

Sono state sopra esposte le ragioni per cui si è escluso che il giudice possa fare ricorso all'equità, ostando, appunto, il disposto della legge n. 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. È altresì da escludere che il giudice possa fare riferimento ai contratti collettivi o agli accordi stipulati fra le Organizzazioni professionali agricole ai sensi dell'art. 45, 3° comma della legge n. 203/82, analogamente a quanto avviene per la determinazione della retribuzione dei lavoratori dipendenti, per le considerazioni sopra esposte e perché non è invocabile l'art. 2099 del codice civile.

L'affermazione del Tribunale che la quantificazione del canone dovuto, in assenza di accordo tra le parti, possa essere determinata sulla scorta dell'usuale valore locativo del fondo, non appare sorretta da alcuna motivazione, e si pone in contrasto con il sistema dettato dal legislatore.

Osta, pure, alla determinazione del canone da parte del giudice in base alle nuove tabelle, la dichiarata incostituzionalità dell'art. 62, legge n. 203/82. La Corte costituzionale con sentenza n. 153/77 ha dichiarato illegittimi il 2°, il 6° e l'11° comma dell'art. 3 della legge n. 567/62, siccome modificato dalla legge n. 814/73, ed ha anche dichiarato l'incostituzionalità del 2° e del 3° comma dell'art. 4 (11).

Il Tribunale ha fatto proprie 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 (12), 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 (13).

Il Tribunale, quindi, ha accolto il principio della *vacatio legis*, conseguenza della pronuncia di incostituzionalità. Tale affermazione è in contrasto con l'intero sistema della legislazione agraria. La sentenza della Corte non ha abrogato il sistema 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.

Il Tribunale di Ragusa ha dichiarato risolto il contratto di affitto per grave inadempimento ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 5 della legge n. 203 del 1982, per il mancato pagamento del canone. Atteso che il giudizio sulla gravità dell'inadempimento

deve essere condotto con indagini più rigorose rispetto a quelle dettate dalle norme civilistiche per la risoluzione dei contratti e la persistente vigenza nell'ordinamento dell'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 814 del 1973, non pare sostenibile, quindi, ritenere che riemergano 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, all'art. 1 della legge n. 76 del 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 ovvero al rilascio del fondo per morosità.

Tale soluzione viene ulteriormente confermata da quell'indirizzo giurisprudenziale che ritiene che il 5° comma dell'art. 4 della legge n. 814/73, secondo cui il giudice, alla prima udienza, deve concedere al convenuto un termine non inferiore a trenta giorni per il pagamento dei canoni non scaduti, abbia portata generale e non transitoria (14).

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 n. 567 del 1962.

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, né varrebbe affermare che, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale avrebbe ripreso pieno vigore l'art. 1453 c.c.

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

4. - Le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale hanno efficacia retroattiva, con l'unico limite costituito dalle situazioni giuridiche consolidate per essersi il rapporto esaurito in conseguenza della intervenuta formazione del giudicato (15). Non è quindi sostenibile che la dichiarazione di incostituzionalità possa operare a partire dalla data della pronuncia, operando quindi con effetti *ex nunc*. La regola *tempus regit actum*, riguardante la successione delle leggi nel tempo, non è riferibile alla dichiarazione di illegittimità costituzionale, in quanto questa non è una forma di abrogazione, ma una conseguenza dell'invalidità della legge, che ne comporta l'efficacia retroattiva, nel senso che investe anche le fattispecie anteriori alla pronuncia di incostituzionalità, con i limiti derivanti dal coordinamento tra il principio enunciato dagli artt. 136 Cost. e 30, l. 11 marzo 1953, n. 87 e le regole che disciplinano il definitivo consolidamento dei rapporti giuridici e il graduale formarsi del giudicato e delle preclusioni nell'ambito del processo (16).

Antonino Corsaro

(10) GALLONI, *Il valore dell'impresa nelle tre pronunce della Corte costituzionale sulla legge n. 203/82*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 276.

(11) 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 agricolo secondo la sentenza n. 153/1977 della Corte costituzionale*.

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

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

(14) Cass. 16 ottobre 1979, n. 5375, in *Giur. agr. it.*, 1980, 55.

(15) V. Trib. Lucera 20 giugno 2003, n. 251, in questa Riv., 2004, 115, con nota di N. RAUSEO, *Il canone di affitto dei fondi rustici dopo la sentenza n. 318/02 della Corte costituzionale*.

(16) Cass. 7 maggio 2003, n. 6926, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, f. 5.

T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. Parma - 17-12-2003, n. 792 - Ciccio, pres.; Caso, est.; Lardi (avv. Cugurra) c. Comune Montechiarugolo (n.c.).

**Impresa e imprenditore - Imprenditore agricolo a titolo principale - Qualifica - Riconoscimento - Condizioni - Concetto di prevalenza - Accertamento - Competenza dell'a.g.o.** (L. 9 maggio 1975, n. 153, art. 12)

*Il concetto di «prevalenza» nell'esercizio di determinate attività non si sottrae all'accertamento di condizioni di fatto da condurre alla stregua di canoni di comune esperienza, come tali non confondibili con l'attività amministrativa discrezionale. Pertanto, le posizioni soggettive coinvolte appaiono riconducibili al genus dei diritti soggettivi, con conseguente attribuzione della giurisdizione in materia al giudice ordinario o al giudice tributario, a seconda delle rispettive competenze generali e speciali (1).*

(Omissis)

FATTO. - Riferisce la ricorrente che ella è proprietaria di un'azienda agricola nel Comune di Montechiarugolo; che di tale azienda si occupa personalmente; che, al fine di incrementare la produzione, presentava domanda di concessione edilizia per la realizzazione di un edificio ad uso abitativo nonché di locali per il ricovero degli attrezzi; che richiedeva altresì il riconoscimento della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale, indispensabile per ottenere la concessione edilizia; che ella non svolge altra attività lavorativa, essendo assoggettata al regime fiscale e ai contributi previdenziali propri di tale qualifica; che con nota in data 5 dicembre 1994 l'Amministrazione comunale le negava il riconoscimento della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale.

Avverso l'atto di diniego ha proposto impugnativa l'interessata, deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della legge n. 153/75.

Il diniego è fondato sulla circostanza che la ricorrente dedica all'attività lavorativa meno di 192 giornate all'anno e che l'attuale produttività del fondo è insufficiente. Ma l'art. 12 della legge n. 153 del 1975, nel richiedere a tale fine che l'attività agricola occupi almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che il soggetto ne ricavi almeno due terzi del proprio reddito globale di lavoro, vuole essenzialmente evitare che dei relativi benefici fruisca chi faccia di quella agricola un'attività del tutto secondaria; sicché, la circostanza che l'interessata non svolga altra attività lavorativa è di per sé sufficiente a darle titolo allo *status* di imprenditore agricolo, indipendentemente dal numero di giornate lavorative e dal reddito prodotto. Né va ignorato che ella ha conseguito la qualifica di imprenditore agricolo all'esito di un corso di formazione professionale *ex lege* reg. n. 19/79.

Conclude quindi l'interessata per l'annullamento dell'atto impugnato.

Non si è costituito in giudizio il Comune di Montechiarugolo.

All'udienza del 2 dicembre 2003, ascoltato il rappresentante della ricorrente, la causa è passata in decisione.

DIRITTO. - Impugna la ricorrente il diniego di riconoscimento della qualifica di «imprenditore agricolo a titolo principale», motivato dal Comune di Montechiarugolo con il rilievo che non «(...) risultano (...) raggiunte le 192 giornate annue lavorative richieste dalla legge n. 153 ed inoltre non sussiste la dimostrazione che una gestione di questo genere produca un reddito di lavoro (...)». L'Amministrazione avrebbe erroneamente inteso l'effettiva portata della norma, omettendo di considerare che l'interessata ha un unico lavoro ed una sola fonte di reddito, e che il rapporto di prevalenza previsto dalla legge va riferito ad altre eventuali attività lavorative, per escludere dai relativi benefici i soli casi in cui quella agricola sia un'attività del tutto secondaria.

Osserva il Collegio che, a norma dell'art. 12, comma 1, della l. 9 maggio 1975, n. 153, si «considera a titolo principale l'imprenditore che dedichi all'attività agricola almeno due terzi

del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro risultante dalla propria posizione fiscale». La disposizione, quindi, indica le condizioni per il riconoscimento della qualifica, senza riservare alcun margine di discrezionalità all'Amministrazione, che è tenuta ad accertare i presupposti di legge nell'esclusivo interesse dei richiedenti, al fine delle particolari agevolazioni connesse allo *status* di imprenditore agricolo a titolo principale. La carenza di discrezionalità dell'Autorità procedente, del resto, si evidenzia ove solo si consideri che l'esercizio personale, in modo prevalente e continuativo, dell'attività imprenditoriale nell'agricoltura va determinato alla stregua di criteri di carattere tecnico, sfuggendo a valutazioni di opportunità, convenienza od equità amministrativa: il concetto di «prevalenza» nell'esercizio di determinate attività è certamente relativo, ma non per questo si sottrae all'accertamento di condizioni di fatto da condurre alla stregua di canoni di comune esperienza, come tali non confondibili con l'attività amministrativa discrezionale. Pertanto, le posizioni soggettive coinvolte appaiono riconducibili al *genus* dei diritti soggettivi, con conseguente attribuzione della giurisdizione in materia al giudice ordinario o al giudice tributario, a seconda delle rispettive competenze generali e speciali.

Nella fattispecie, in particolare, la ricorrente prospetta di volersi servire dell'invocato *status* di imprenditore agricolo a titolo principale in funzione dell'ottenimento di una concessione edilizia. Ma, in assenza di impugnativa di un eventuale diniego di rilascio del titolo *ad aedificandum* - il che avrebbe consentito al giudice amministrativo l'accertamento *incidenter tantum* del diritto di cui l'interessata assume la titolarità -, la domanda proposta in via principale esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo ed è devoluta alla cognizione del suo giudice naturale, ovvero quello dei diritti soggettivi.

Per le esposte considerazioni, il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

(Omissis)

(1) ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI DI FATTO PER IL RICONOSCIMENTO DELLA QUALIFICA DI IMPRENDITORE AGRICOLO A TITOLO PRINCIPALE E POSIZIONI SOGGETTIVE RICONDUCIBILI AL *GENUS* DEI DIRITTI SOGGETTIVI.

La figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale (in sigla IATP) è stata introdotta in Italia con la l. 9 maggio 1975, n. 153, di recepimento delle direttive comunitarie n. 159, 160 e 161 del 1972, che ha istituito un «regime di aiuti» preordinato al potenziamento ed all'ammodernamento delle strutture agricole, al miglioramento delle condizioni di produzione, di lavoro e di reddito in agricoltura, alla difesa del suolo e dell'ambiente nonché alla utilizzazione, per scopi produttivi, e di pubblica utilità, di terreni non più coltivati (art. 1, lett. a-c).

Una breve rassegna normativa evidenzerebbe l'atteggiamento di favore del nostro ordinamento giuridico verso una figura imprenditoriale che, senza incidere sulla nozione generale di imprenditore definita dal codice civile, si arricchisce rispetto a questa di contenuto grazie all'elemento caratterizzante della professionalità specifica (intesa, nel suo significato più ristretto, come prevalenza dell'attività agricola rispetto ad altre di diversa natura).

All'art. 12 di tale legge viene definito lo IATP come colui che dedica all'attività agricola la parte prevalente del suo tempo di lavoro e ricava da essa la parte prevalente del proprio reddito da lavoro; e ha capacità professionale.

Il concetto di prevalenza è quantificato nei due terzi (1).

(1) L'art. 10 del d.lgs. n. 228/01 che ha modificato, aggiungendovi un comma, l'art. 12 su citato, ha introdotto la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale nell'ambito societario. All'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, è aggiunto, infatti, il seguente comma: «Le società sono considerate

imprenditori agricoli a titolo principale qualora lo statuto preveda quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo dell'attività agricola, ed inoltre:

a) nel caso di società di persone qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale. Per le

Questa figura è stata recepita dall' art.9, l. 28 gennaio 1977, n. 10 ai fini dell'esenzione dagli oneri concessori per la costruzione di opere nelle zone agricole (2).

La capacità professionale si presume esistente quando il soggetto interessato: sia in possesso di un titolo di studio di livello universitario nel settore agrario, veterinario, delle scienze naturali, di un diploma di scuola media superiore di carattere agrario, ovvero di istituto professionale agrario o di altra scuola ad indirizzo agrario equivalente; abbia esercitato, per almeno un triennio, l'attività agricola come capo di azienda, ovvero come coadiuvante familiare o come lavoratore agricolo. Nel caso non sussista il requisito della capacità professionale, la legge demanda l'accertamento del requisito ad un'apposita commissione provinciale (composta da funzionari degli uffici dell'agricoltura delle Province e da rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole), appositamente istituita dall'art. 12 della l. n. 153/75 (3).

Questa legge ha, dunque, introdotto nel nostro sistema una figura di imprenditore agricolo contrassegnata dalla prevalenza dell'attività agricola imprenditoriale sulle altre eventuali attività e dalla capacità tecnica (4).

Per quel che riguarda il significato di «tempo» e di «reddito»: quanto al primo, il computo si realizza sul rapporto tra i giorni e le ore dedicate dallo IATP all'azienda agricola e quelli assorbiti da altre occupazioni produttive. La stessa legge soccorre, poi, con una valutazione di stima per il piano di sviluppo aziendale, da quantificarsi in 2300 ore di lavoro, pari a circa 288 giornate di 8 ore ciascuna. Pertanto, il requisito temporale dei due terzi si considera raggiunto quando l'IATP dedica alla gestione agricola non meno di 192 giornate annue.

Si osserva, poi, che lo svolgere un'attività agricola costituisce certamente un lavoro, e che, pertanto, il reddito da

essa prodotto è un reddito da lavoro.

E la legge in esame definisce come reddito da lavoro qualunque provento risalente ad una prestazione lavorativa autonoma o subordinata, pubblica o privata, ivi incluso il reddito derivante da trattamento pensionistico. Senza ulteriori parametri di riferimento si conclude, pertanto, che il requisito reddituale sarà soddisfatto quando il reddito agrario starà in rapporto di due terzi col reddito complessivo di lavoro (5).

La sussistenza dei requisiti per la concessione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale viene accertata con l'iscrizione nell'apposito albo degli imprenditori agricoli presso le locali Camere di commercio e la relativa certificazione viene rilasciata dalle stesse.

Una qualifica di tal genere si è ritenuto, alcune volte, che si basi su elementi discrezionalmente valutabili, anche se il relativo accertamento deve essere adeguatamente motivato; in altre occasioni, invece, è stato escluso il suddetto carattere discrezionale ed è stato affermato che la controversia sul possesso dei requisiti per la menzionata qualifica riguarda un vero e proprio diritto soggettivo, per cui la relativa controversia rientra nella competenza giurisdizionale dell'Autorità giudiziaria ordinaria (6).

Questo il motivo fondamentale della dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto nel caso di specie.

Osserva, infatti, il Collegio che la domanda proposta dalla ricorrente in via principale esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo (tanto più in mancanza di impugnativa di un eventuale diniego di rilascio del titolo *ad aedificandum*; che avrebbe consentito un accertamento *incidenter tantum* del diritto di cui si discute), essendo devoluta alla cognizione del giudice dei diritti soggettivi.

Stefania Conventi

società in accomandita la percentuale si riferisce ai soci accomandatari;

b) nel caso di società cooperative qualora utilizzino prevalentemente prodotti conferiti dai soci ed almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale;

c) nel caso di società di capitali qualora oltre il 50 per cento del capitale sociale sia sottoscritto da imprenditori agricoli a titolo principale. Tale condizione deve permanere e comunque essere assicurata anche in caso di circolazione delle quote o azioni. A tal fine lo statuto può prevedere un diritto di prelazione a favore dei soci che abbiano la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, nel caso in cui altro socio avente la stessa qualifica intenda trasferire a terzi a titolo oneroso, in tutto o in parte, le proprie azioni o la propria quota, determinando le modalità e i tempi di esercizio di tale diritto. Il socio che perde la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale è tenuto a dare comunicazione all'organo di amministrazione della società entro quindici giorni.

(2) Gli acquirenti di fondi rustici che già rivestono la qualifica di imprenditore a titolo principale al momento dell'acquisto, o intendono acquistarla entro il triennio successivo, possono richiedere l'applicazione dell'imposta di registro nella misura ridotta dell'otto per cento. Un ulteriore beneficio concesso è disposto dalla l. 28 gennaio 1977, n. 10 (legge Bucalossi), che prevede la concessione edilizia gratuita per le costruzioni da realizzarsi in zona agricola in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze abitative dell'imprenditore medesimo.

(3) Con l'entrata in vigore del regolamento comunitario n. 797/85, è

stato demandato agli Stati membri il compito di definire la nozione di imprenditore agricolo a titolo principale; tuttavia, all'art. 2, punto 5, è stato specificato che tale definizione deve comunque prevedere che «il reddito proveniente dall'azienda agricola deve essere pari o superiore al cinquanta per cento del reddito totale dell'imprenditore e il tempo dedicato alle attività esterne all'azienda deve essere inferiore alla metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore». Il regolamento comunitario ha, inoltre, previsto la possibilità per gli Stati membri di istituire corsi di formazione e qualificazione riservati agli agricoltori, per il conseguimento della capacità professionale.

(4) VINCENZI, *Imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Giur. agr. it.*, 1990, 400, che evidenzia come in tal modo emergano le due figure del coltivatore diretto e dell'i.a.t.p., di cui la prima si fonda su un'attività d'impresa inseparabile dall'erogazione, da parte della famiglia coltivatrice, di lavoro manuale; la seconda su un'attività d'impresa.

(5) DE LUIGI, *La figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale nella più recente legislazione sociale*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, 535.

(6) T.A.R. Trentino 27 gennaio 1987, n. 15; T.A.R. Lombardia 3 aprile 1985, n. 123; Id. 22 febbraio 1984, n. 97. Questo orientamento si rivela conforme al generale principio, affermatosi in giurisprudenza, della competenza giurisdizionale dell'a.g.o. in materia di iscrizione agli albi professionali (Cons. Stato Sez. VI 9 giugno 1986, 432, in *Cons. Stato*, 1986, I, 908).



# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Produzione, commercio e consumo - Vendita di prodotti alimentari senza indicazione del termine minimo di conservazione - Violazione amministrativa ex art. 3, d.lgs. n. 109 del 1992 - Ratio della disciplina - Richiamo a Corte cost. n. 401 del 1992 - Conseguenze - Ordinanza-ingiunzione - Opposizione - Competenza - Giudice di pace - Spettanza.** (L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 22 bis; d.lgs. 27 luglio 1992, n. 109, art. 3, 18)

Cass. Sez. I Civ. - 12-9-2003, n. 13465 - Saggio, pres.; Felicetti, est.; Martone; P.M. (conf.) - De Guidi c. Camera di Commercio Verona. (Regola competenza d'ufficio Trib. Verona 10 maggio 2002)

*In tema di commercio di prodotti alimentari, il d.lgs. n. 109 del 1992 ha riordinato in modo organico l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti, correlandola, come ha osservato la Corte costituzionale con la sentenza n. 401 del 1992, alla materia del commercio e alla connessa protezione del consumatore, allo scopo di assicurare trasparenza ed adeguata informazione nella vendita dei prodotti, in un contesto nel quale i profili igienico-sanitari risultano assorbiti nella finalità della protezione del consumatore attraverso la disciplina del commercio; pertanto, l'opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione che irroga una sanzione amministrativa per la messa in commercio di un prodotto alimentare confezionato, privo della indicazione del termine minimo di conservazione, deve essere proposta innanzi al giudice di pace, non essendo riconducibile tra quelle per le quali l'art. 22 bis, secondo comma, lett. e), stabilisce la competenza del Tribunale (1).*

(1) Non si rinvencono precedenti in termini.

\*

**Consorzi - Contributi consortili - Carattere tributario della relativa obbligazione - Configurabilità - Conseguenze - Competenza esclusiva del Tribunale ex art. 9, secondo comma, c.p.c. - Sussistenza.** (C.p.c., artt. 5, 9, comma 2; d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2; l. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12)

Cass. Sez. V Civ. - 11-2-2004, n. 2611 - Saccucci, pres.; Del Core, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Cons. Bacini Tidone Trebbia (avv. Vacirca) c. Cassinelli (avv. Gaurino). (Cassa senza rinvio Giud. Pace Borgonovo Val Tidone 23 novembre 1998)

*I contributi spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario rientrano nella categoria generale dei tributi, con la conseguenza che la competenza per materia a conoscere della domanda con la quale il contribuente chiede la restituzione delle somme versate a tale titolo spetta al Tribunale ordinario ai sensi dell'art. 9, secondo comma, c.p.c., non essendo stata attribuita dalla legge alla giurisdizione delle Commissioni tributarie con il d.lgs. n. 546 del 1992 e restando ininfluenti sui processi in corso, a norma dell'art. 5 c.p.c., le modifiche legislative introdotte dall'art. 12 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 24 aprile 2002, n. 5967, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 712; Cass. 12 aprile 2002, n. 5282, in questa Riv. (M), 2002, 467; Cass. 3 maggio 2001, n. 6213, *ivi* (M), 2002, 136; Cass. 13 ottobre 2000, n. 13649, *ivi* (M), 139; Cass. 22 febbraio 2000, n. 1985, *ivi*, 2000, 555; Cass. Sez. Un. 23 settembre 1998, n. 9493, in *Foro it.*, 1999, 733, con nota di BARONE C.M.; in *Giust. civ.*, 1998, 2433, con nota di NERI A., *Brevi considerazioni sulle impugnazioni esperibili avverso le sentenze del giudice di pace e in particolare sull'inammissibilità del regolamento di competenza*; in questa Riv., 2000, 256. Sul punto vedi anche T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 luglio 2000, n. 242, in questa Riv., 2001, 340, con nota di CARDILLO M., *Contributi consortili e loro criteri di ripartizione*.

\*

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Impiego pubblico - Consorzi di bonifica - Legge**

*Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente - 4/2004*

**della Regione Puglia n. 15 del 1994 - Gestione e manutenzione degli impianti irrigui - Previsione di utilizzazione del personale con contratto di natura privatistica - Qualificazione come privato del rapporto - Configurabilità - Conseguenze - Devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie - Fattispecie anteriore al 30 giugno 1998.** (L.r. Puglia 18 aprile 1994, n. 15, art. 5)

Cass. Sez. Un. Civ. - 29-7-2003, n. 11630 - Carbone, pres.; Ravnagnani, est.; Iannelli, P.M. (conf.) - Ercole (avv. Cipriani ed altro) c. Reg. Puglia (avv. De Michele). (*Dichiara giurisprudenziale, rimette Sezioni semplici App. Taranto 12 aprile 2001*)

*All'art. 5 della legge Regione Puglia 18 aprile 1994, n. 15 (recante disposizioni per l'affidamento degli impianti irrigui ai consorzi di bonifica), il quale fa espresso riferimento, per la gestione e la manutenzione degli impianti e delle opere di sistemazione idraulica, a rapporti di lavoro sorti con contratto di natura privatistica, deve attribuirsi efficacia di qualificazione in senso privatistico di tali rapporti, con conseguente devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie. (Principio di diritto espresso in fattispecie anteriore al 30 giugno 1998) (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. Sez. Un. 15 ottobre 2002, n. 14614, in questa Riv. (M), 2003, 455; Cass. Sez. Un. 14 maggio 1998, n. 4876, in *Foro it.*, 1999, 2657.

\*

**Prelazione e riscatto - Riscatto - Condizioni di legge - Requisito negativo della mancata vendita, nel biennio precedente, di altri fondi rustici - Onere della prova - A carico del riscattante.** (C.c., art. 2697; l. 26 maggio 1965, n. 590, art. 8)

Cass. Sez. III Civ. - 25-7-2003, n. 11564 - Duva, pres.; Perconte Licatense, est.; Marinelli, P.M. (conf.) - Valle (avv. Ciccotti ed altro) c. Zen (avv. Verginelli ed altro). (*Conferma App. Venezia 21 settembre 2000*)

*In tema di prelazione e riscatto agrario, è onere del riscattante dimostrare la ricorrenza di tutte le molteplici condizioni volute dalla legge per l'accoglimento della domanda, sicché incombe a lui la prova di non aver venduto, nel biennio precedente il riscatto, fondi agricoli aventi un'imponibile fondiario superiore a lire mille (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 6 aprile 2001, n. 5149, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 5147. In generale, sull'onere della prova, cfr.: Cass. 19 febbraio 1993, n. 2028, in questa Riv. (M), 1993, 219; Cass. 25 gennaio 1991, n. 756, *ivi*, 1992, 59; Cass. 4 maggio 1989, n. 2064, in *Giur. agr. it.*, 1989, 572.

\*

**Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Procedimento - Impugnazione - Sanzioni amministrative in materia di repressione delle frodi agroalimentari - Opposizione - Accoglimento - Ricorso per cassazione - Legittimazione attiva del Ministero delle politiche agricole e forestali - Sussistenza.** (C.p.c., art. 360; l. 24 novembre 1981, n. 689, art. 23)

Cass. Sez. I Civ. - 1-8-2003, n. 11717 - Saggio, pres.; Adamo, est.; Cafiero, P.M. (conf.) - Min. politiche agricole e forestali (Avv. gen. Stato) c. Dessolis (avv. Masini). (*Dichiara inammissibile Trib. Nuoro 4 dicembre 1999*)

*In tema di sanzioni amministrative in materia di repressione delle frodi agroalimentari, poiché i direttori degli uffici periferici dell'Ispettorato centrale repressione frodi agiscono, nell'emettere le sanzioni, non in base ad un potere funzionale attribuito loro ex lege, ma in base ad un potere delegato, il Ministero delle politiche agricole e forestali, ente delegante, è legittimato ad agire direttamente in giudizio dinanzi alle Corti di cassazione (1).*

(1) Sul punto non si rilevano precedenti specifici.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

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

Cass. Sez. III Pen. - 6-11-2003, n. 42376 - Papaia, pres.; Lombardi, est.; Hinna Danesi, P.M. (conf.) - Cerra, ric. (*Conferma Trib. Arezzo 21 ottobre 2002*)

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

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 26 febbraio 2002, n. 7430, Desena, in questa Riv., 2003, 170, con nota di M. FABRIZIO, *L'abbandono di materiali da demolizione non è riconducibile al regime delle terre e rocce da scavo*.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Detenzione di animali pericolosi per la salute e l'incolumità pubblica - Cinghiali - Sussistenza - Autorizzazione all'allevamento per scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale - Necessità.** (L. 7 febbraio 1992, n. 150; l. 11 febbraio 1992, n. 157)

Cass. Sez. III Pen. - 9-4-2003, n. 16674 - Toriello, pres.; Piccialli, est.; Favalli, P.M. (conf.) - D'Andrea, ric. (*Conferma Trib. Chieti 20 febbraio 2003*)

*È vietata la detenzione di mammiferi che costituiscano pericolo per la salute o la pubblica incolumità, tra i quali sono contemplati i cinghiali, a meno che non si sia in possesso di una autorizzazione all'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale rilasciata dalla regione ai sensi dell'art. 17 l. 11 febbraio 1992, n. 157 (1).*

(1) Nessun precedente specifico con riferimento alla detenzione di cinghiali.

\*

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico da insediamento produttivo - Superamento dei limiti tabellari - Per sostanze non incluse nella tabella 5 del d.lgs. 152 del 1999 - Potere cancerogeno delle sostanze - Criterio di individuazione.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 59, 54; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258)

Cass. Sez. III Pen. - 17-3-2003, n. 12361 - Vitalone, pres.; Lombardi, est.; Geraci, P.M. (diff.) - Grilli, ric. (*Annulla con rinvio Trib. ries. Verbania 5 novembre*)

*Il superamento dei limiti previsti dalla Tabella 3 allegata al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 per le sostanze non incluse nella Tabella 5 allegata allo stesso decreto integra il reato di cui all'art. 59, comma quinto, stesso decreto, solo ove sia provato il potere cancerogeno delle stesse secondo le indicazioni dell'agenzia internazionale di ricerca sul cancro (IARC), atteso che la previsione di chiusura del punto 18 della Tabella 5 non richiede soltanto la possibilità o la probabilità che una determinata sostanza possa avere un potere cancerogeno, ma esige che questo sia provato. Diversamente si configura esclusivamente l'illecito amministrativo di cui all'art. 54. (Fattispecie relativa al superamento dei limiti per l'aldeide formica) (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 1° dicembre 1999, n. 3331, Tanghetti, 214.990.

\*

**Sanità pubblica - Trasporto liquami - Autorizzazione di cui all'art. 51 d.lgs. 22 del 1997 - Natura personale - Fattispecie.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 51)

Cass. Sez. III Pen. - 15-1-2003, n. 1562 - Postiglione, pres.; Gentile, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Toraldo, ric. (*Conferma Trib. Lecce 15 novembre 2002*)

*In tema di trasporto dei rifiuti, quale fase delle attività di smaltimento e gestione, è richiesta l'autorizzazione ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che ha natura personale basandosi sulla idoneità del soggetto richiedente e sulla sua iscrizione al relativo albo (Fattispecie nella quale il trasportatore riteneva di poter utilizzare l'autorizzazione rilasciata al proprio genitore deceduto alcuni mesi prima dei fatti) (1).*

(1) Giurisprudenza costante. Da ultimo Cass. Sez. III 10 aprile 2000, n. 939, Martucci, 216.150.

\*

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico indiretto - Normativa di cui al decreto 152 del 1999 - Applicabilità - Esclusione - Disciplina sui rifiuti - Applicabilità.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, art. 2; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 8, 51)

Cass. Sez. III Pen. - 14-3-2003, n. 12005 - Vitalone, pres.; Lombardi, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Grilli, ric. (*Annulla con rinvio Trib. Brescia 17 maggio 2001*)

*L'immissione non autorizzata di acque reflue industriali senza il tramite di una condotta, o di un sistema di convogliabilità, non è punita ai sensi del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, attesa la nozione di scarico contenuta nell'art. 2, comma secondo, lett. b) del citato decreto, dovendosi diversamente configurare l'ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti (liquidi) sanzionata dall'art. 51 del d.lgs. 5 febbraio 1999, n. 22 (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III 4 maggio 2000 c.c. n., 1383, Sainato, 216.061; In., Sez. III 24 febbraio 2003, n. 8758, Conte, 224.164.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LIST)

**Caccia e pesca - Caccia - Azienda faunistica - Modifica del territorio - Competenza - Giunta provinciale - Esclusione.** (L. 15 maggio 1997, art. 6; l. 7 agosto 1990, n. 142, art. 51)

T.A.R. Lazio, Sez. II - 2-2-2004, n. 944 - La Medica, pres.; Sapone, est. - S.N. e altri (avv.ti Musto e Colagrande) c. Provincia Viterbo (avv. Venettoni) e L.B.M. (avv.ti A. e C. Gasbarri).

*Ai sensi dell'art. 51 della l. 7 agosto 1990, n. 142, come modificato dall'art. 6 della l. 15 maggio 1997, n. 127, rientra nella competenza del dirigente preposto al settore di riferimento, e non già della Giunta provinciale, il provvedimento con il quale l'amministrazione approva un progetto di modifica del territorio di un'azienda faunistica (1).*

(1) Il T.A.R. ha categoricamente escluso che il contestato provvedimento potesse considerarsi quale atto di indirizzo politico-amministrativo e che, quindi, fosse riservato alla competenza della Giunta provinciale.

\*

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di semi oleosi - Indebita erogazione - Recupero - Applicabilità del t.u. sulla contabilità di Stato - Esclusione.** (R.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 69)

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Produzione di semi oleosi - Indebita erogazione - Recupero - Fermo amministrativo dei contributi da erogare - Legittimità.** (D.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 33)

T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* - 22-9-2003, n. 7698 - Scognamiglio, pres.; Taglienti, rel. - M.T. s.r.l. (avv.ti Di Gioia e De Martini) c. A.G.E.A. (Avv. gen. Stato).

*In tema di recupero di contributi comunitari per la produzione di semi oleosi indebitamente corrisposti dall'A.I.M.A., l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (A.G.E.A.), alla prima succeduta, non può considerarsi destinataria della norma di cui all'art. 69, ultimo comma, del t.u. sulla contabilità di Stato che, in ipotesi di credito di un'amministrazione dello Stato verso creditori di somme dovute da altre amministrazioni, prevede la sospensione dei relativi pagamenti; l'A.G.E.A., infatti, è un ente di diritto pubblico non economico, dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile, per cui non può essere qualificata come amministrazione dello Stato (1).*

*Ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, l'A.G.E.A., a garanzia del recupero di contributi comunitari (nella specie, per la produzione di semi oleosi), può procedere ad uno specifico fermo amministrativo dei contributi comunitari ancora da erogare (2).*

(1-2) La controversia ha riguardato un provvedimento di fermo amministrativo emesso dall'A.G.E.A. per un credito dell'A.I.M.A., trasferito alla prima con la legge istitutiva della medesima Agenzia, per contributi comunitari alla produzione di semi oleosi indebitamente percepiti. In particola-

re, il T.A.R. ha osservato che la diversa natura giuridica conferita all'A.G.E.A. rende incompatibile l'esercizio di un potere che l'ordinamento riserva alle sole Amministrazioni dello Stato, inteso come apparato amministrativo unitario.

\*

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Trasformazione prodotti agricoli (limoni) - Indebita erogazione - Recupero mediante compensazione - Illegittimità - Sospensione erogazioni future - Legittimità.** (R.d. 14 aprile 1910, n. 639)

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Trasformazione prodotti agricoli (limoni) - Indebita erogazione - Sospensione erogazioni future - Controversie - Competenza del Giudice amministrativo - Sussiste.**

T.A.R. Lazio, Sez. II *ter* - 1-7-2003, n. 5762 - Scognamiglio, pres.; Taglienti, rel. - U.P.E.A. e altri (avv.ti D'Amelio e Sciacca) c. Agenzia erogazioni in agricoltura (Avv. gen. Stato).

*In tema di contributi comunitari per la trasformazione di prodotti agricoli (limoni), in ipotesi di indebita erogazione, l'ente responsabile non può adottare sistemi di "autotutela" come la compensazione con contributi legittimamente spettanti, ma deve procedere con un provvedimento ingiuntivo che può essere opposto davanti al Giudice ordinario, mentre, nelle more dell'accertamento definitivo dell'indebito, l'A. può ottenere idonea cautela mediante la sospensione delle future erogazioni (1).*

*In tema di contributi comunitari per la trasformazione di prodotti agricoli (limoni), rientra nella giurisdizione del Giudice amministrativo la controversia sul provvedimento di sospensione dell'erogazione dei medesimi contributi, il quale ha caratteristiche tipiche del fermo amministrativo (2).*

(1-2) La controversia esaminata dal T.A.R. ha avuto per oggetto il provvedimento dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura che, al fine di recuperare i contributi comunitari indebitamente erogati, ha disposto, in una sorta di autotutela, la compensazione con le future erogazioni legittimamente spettanti.

\*

**Agricoltura e foreste - Contributi e finanziamenti - Subingresso nuovo imprenditore - Legittimità - Condizioni.**

Cons. Stato, Sez. IV - 19-1-2004, n. 136 - Giovannini, pres.; Pajno, est.; Soc. Ceramica Nuova D'Agostino (avv. Annesi e D'Amelio) c. Ministero attività produttive (avv. St. Russo). (Conferma T.A.R. Lazio, III Sez., 14 maggio 2002, n. 4227)

*Ai fini della legittimità del subingresso di un nuovo imprenditore agricolo a quello originario, ammesso in via provvisoria ad un contributo, è necessario che l'Amministrazione sia preventivamente informata per consentirle di verificare l'esistenza in capo al subentrante di tutti i requisiti necessari per ottenere il contributo e di esprimere il proprio assenso all'operazione.*

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. *Reg. Commissione 23 dicembre 2003, n. 1/2004.* (G.U.U.E. 3 gennaio 2004, n. L 1)

Modalità di applicazione del reg. (CEE) n. 4045/89 del Consiglio relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, Sezione garanzia. *Reg. Commissione 23 dicembre 2003, n. 4/2004.* (G.U.U.E. 6 gennaio 2004, n. L 2)

Istituzione di un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e modifica del reg. (CE) n. 1782/2003 e delle direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE. *Reg. Consiglio 17 dicembre 2003, n. 21/2004.* (G.U.U.E. 9 gennaio 2004, n. L 5)

Modifica e rettifica dell'allegato del reg. (CE) n. 1259/1999 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune. *Reg. Commissione 9 gennaio 2004, n. 41/2004.* (G.U.U.E. 10 gennaio 2004, n. L 6)

Sistema per la determinazione e l'assegnazione di identificatori unici per gli organismi geneticamente modificati. *Reg. Commissione 14 gennaio 2004, n. 65/2004.* (G.U.U.E. 16 gennaio 2004, n. L 10)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei Regolamenti (CE) numeri 1760 e 1825 del 2000, relativi all'identificazione e registrazione dei bovini, nonché all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, a norma dell'art. 3 della l. 1° marzo 2002, n. 39. *D.lgs. 29 gennaio 2004, n. 58.* (G.U. 2 marzo 2004, n. 51)

Attuazione della dir. 2003/7/CE che modifica le condizioni d'autorizzazione della cantaxantina nei mangimi in conformità alla direttiva 70/524/CEE del Consiglio. *D.M. (salute) 18 dicembre 2003.* (G.U. 2 marzo 2003, n. 51)

Disposizioni nazionali di attuazione del reg. (CE) n. 1782/03 del Consiglio, del 29 settembre 2003, relativamente al titolo IV, capitolo IV, che istituisce un regime di aiuto alle superfici di frutta a guscio, e del reg. (CE) n. 2237/03 della Commissione che reca modalità di applicazione. *D.M. (politiche agricole e forestali) 18 febbraio 2004.* (G.U. 12 marzo 2004, n. 60)

Approvazione dei metodi ufficiali di analisi biochimica del suolo. *D.M. (politiche agricole e forestali) 23 febbraio 2004.* (G.U. 13 marzo 2004, n. 61, suppl. ord. n. 42)

Ripubblicazione del testo del d.l. 24 dicembre 2003, n. 355, coordinato con la legge di conversione 27 febbraio 2004, n. 47, recante: «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», corredato dalle relative note. (G.U. 15 marzo 2004, n. 62)

Modifica del decreto ministeriale 1° agosto 2003, relativo a criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera. *D.M. (politiche agricole e forestali) 3 febbraio 2004.* (G.U. 17 marzo 2004, n. 64)

Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura. *D.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70.* (G.U. 19 marzo 2004, n. 66)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

## CAMPANIA

Istituzione del sistema parchi urbani di interesse regionale. *L.R. 7 ottobre 2003, n. 17.* (B.U. 13 ottobre 2003, n. 48)

## FRIULI-VENEZIA GIULIA

Approvazione modifiche e integrazioni al regolamento recante criteri e modalità per la concessione di contributi in conto capitale, previsti dall'art. 5, commi da 24 a 28, della legge regionale n. 4/2001, per il contenimento e la riduzione dei consumi e l'utilizzazione delle fonti di energia. *D.P.R. 6 maggio 2003, n. 0120/Pres.* (B.U. 21 maggio 2003, n. 21)

Regolamento recante criteri e modalità per la concessione dei contributi previsti dalla legge regionale n. 31/2002 «Nuove misure per il concorso della copertura assicurativa dei rischi agricoli». Approvazione. *D.P.R. 16 maggio 2003, n. 0134/Pres.* (B.U. 11 giugno 2003, n. 24)

Approvazione modificazioni ed integrazioni al regolamento applicativo della «Misura b - Insediamento giovani agricoltori» del piano di sviluppo rurale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. *D.P.R. 21 maggio 2003, n. 0143/Pres.* (B.U. 18 giugno 2003, n. 25)

## LOMBARDIA

Norme per il risanamento dell'ambiente, bonifica e smaltimento dell'amianto. *L.R. 29 settembre 2003, n. 17.* (B.U. 3 ottobre 2003, n. 40, 1° suppl. ord.)

Modifiche all'art. 35 della l.r. 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria). *L.R. 28 ottobre 2003, n. 18.* (B.U. 30 ottobre 2003, n. 44, 1° suppl. ord.)

## MOLISE

Norme per l'elaborazione del piano di gestione dei rifiuti. *L.R. 7 agosto 2003, n. 25.* (B.U. 16 agosto 2003, n. 17)

## PIEMONTE

Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. *L.R. 13 ottobre 2003, n. 26.* (B.U. 16 ottobre 2003, n. 42)

Istituzione della zona di salvaguardia dei Boschi e delle Rocche del Roero. *L.R. 14 ottobre 2003, n. 27.* (B.U. 23 ottobre 2003, n. 43, 2° suppl. ord.)

Modifiche alla l.r. 14 gennaio 1992, n. 3 (Istituzione della Riserva naturale orientata delle Baragge). *L.R. 14 ottobre 2003, n. 28.* (B.U. 23 ottobre 2003, n. 43, 2° suppl. ord.)

Modifiche alla l.r. 14 novembre 2001, n. 29 (Istituzione della zona di salvaguardia del Bosco di Cassine). *L.R. 14 ottobre 2003, n. 29.* (B.U. 23 ottobre 2003, n. 43, 2° suppl. ord.)

## TOSCANA

Modifiche alla l.r. 14 gennaio 1998, n. 1 (Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico). *L.R. 10 luglio 2003, n. 36.* (B.U. 18 luglio 2003, n. 29)

## TRENINO-ALTO ADIGE

## Provincia di Trento

Abrogazione del d.p.g.p. 5 settembre 1995, n. 10-24/Leg. (l. 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» e l.p. 9 dicembre

1991, n. 24 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia» - Regolamento concernente il porto di armi per difesa personale delle guardie ittico-venatorie della provincia di Trento). *D.P.P. 15 settembre 2003, n. 25-146/Leg.* (B.U. 14 ottobre 2003, n. 41)

## VENETO

Rideterminazione del termine previsto dall'art. 2 della l.r. 4 aprile 2003, n. 11 e proroga dei termini della l.r. 27 giugno 1996, n. 17 «Piano faunistico venatorio regionale (1996-2001)». *L.R. 27 ottobre 2003, n. 25.* (B.U. 31 ottobre 2003, n. 103)

## LIBRI

**La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari**, di MARIA RITA D'ADDEZIO - Gruppo Editoriale Esselibri - Simone, Salerno, 2003, pag. 153, Euro 18.

In un momento in cui si attende da tempo l'emanazione del decreto ministeriale attuativo dell'art. 38 del d.lgs. n. 152/99 e sue successive modifiche (1), relativo all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue delle imprese agricole ed agroalimentari, l'opera di Maria Rita D'Addezio si presenta come un contributo importante al dibattito in corso su una materia che ha un impatto notevolissimo sull'agricoltura e che rischia di averlo ancora di più nel momento in cui sarà terminato il processo di recepimento della direttiva n. 91/676/CEE (2) (c.d. direttiva nitrati) e le imprese dovranno adeguarsi alle prescrizioni di legge, anche sostenendo investimenti in nuove strutture.

Nell'opera si approfondiscono i seguenti temi:

- le competenze in materia ambientale a livello delle istituzioni centrali e regionali;
- le autorità ed i piani di bacino;
- la disciplina dei reflui alla luce della normativa in materia di valutazione di impatto ambientale;
- la direttiva I.P.C.C. ed i reflui zootecnici;
- gli aspetti normativi sulla tutela delle acque e l'utilizzo dei reflui;
- la giurisprudenza;
- proposte per la razionalizzazione della legislazione vigente e per nuove opportunità normative.

Nel commentare la legislazione, l'A. sembra cogliere quella dicomia di confine che caratterizza un po' tutto l'impianto legislativo inerente i reflui zootecnici ed oleari, per cui se, da un lato, il legislatore dichiara di volerne incentivare il riutilizzo, dall'altro; le complicazioni burocratiche, i divieti non sempre plausibili sotto il profilo agronomico ed ambientale, il ritardo nell'emanazione delle disposizioni tecniche per il loro smaltimento, sembrano stigmatizzare il timore che la loro effettiva utilizzazione e reimpiego nel contesto del ciclo produttivo dell'azienda possa creare chissà quale catastrofe ambientale nonostante le ampie rassicurazioni di gran parte della letteratura scientifica a riguardo, sempre che, ovviamente, siano osservate le norme di buona pratica agricola.

Il concetto molto chiaro che esprime l'A. è che tali reflui possono essere soggetti a diverse discipline, a seconda delle modalità di utilizzazione degli stessi e della loro gestione finale. In alcuni casi, essi sono considerati e trattati come rifiuti allo stato liquido, in altri, come acque di scarico o ancora, possono ricadere nel campo di applicazione della disciplina sull'utilizzazione agronomica.

Molto interessante è il capitolo, nel quale l'A. propone una razionalizzazione della legislazione vigente e tratteggia nuove opportunità normative, osservando, altresì, come «il ritardo nell'emanazione del d.m. attuativo dell'art. 38 del d.lgs. n. 152 cit., oltre a non rispettare il termine posto dall'articolo di legge rinvia, con conseguenze anche rilevanti sotto il profilo dell'interesse pubblico alla riduzione dei rifiuti, le più ampie ed articolate possibilità che siffatta attività di recupero riceve dalla normativa in attesa di completamento rispetto a quella transitoriamente vigente».

A tale considerazione senz'altro condivisibile, se ne potrebbe aggiungere un'altra e cioè che il completamento dell'intervento del legislatore su questa materia è di primaria importanza per il settore agricolo, in considerazione del fatto che la riforma della

Politica agricola comunitaria appena approvata, ai sensi dell'art. 3 del reg. CE 1782/2003 (3), subordina il pagamento, degli aiuti diretti alle imprese agricole, al rispetto di alcuni criteri di gestione obbligatori in materia ambientale tra i quali è espressamente richiamata l'attuazione della direttiva n. 91/676/CEE, cit.

In mancanza delle norme tecniche sulla gestione degli reflui zootecnici, ad es., non è chiaro come sia possibile attuare, in modo omogeneo sul territorio nazionale, il principio di condizionalità stabilito dalla riforma della P.A.C., in quanto il rischio è che, dovendosi fare riferimento alle disposizioni regionali in materia di gestione degli effluenti, le differenze già esistenti da una Regione all'altra, in questa materia, creino condizioni difformi anche ai fini dell'erogazione degli aiuti con evidenti riflessi sulla redditività e competitività delle imprese agricole.

Molto interessante, infine, è la riflessione dell'A. secondo la quale «margini di modifica anche estensiva nell'ambito di applicazione della disciplina agevolata esistono, pertanto, per l'attività di utilizzazione agronomica proiettata in una dimensione territoriale regionale. Ciò in considerazione delle attuali tendenze a superare la concezione meramente fondiaria di agricoltura verso una concezione territoriale ed integrata della stessa, in cui le varie imprese agricole collaborano in una logica nazionale di sfruttamento del suolo e di salvaguardia delle risorse naturali. Cosicché norme regionali di semplificazione e di incentivazione potrebbero favorire e opportunamente indirizzare, sia pure con attenzione al requisito della maggiore contiguità tra il sito di produzione e quello di trattamento dei reflui, la distribuzione sulle zone agricole del proprio territorio dei reflui zootecnici ed oleari, in quantità superiore rispetto alla capacità recettiva dei terreni strettamente aziendali della struttura che li ha prodotti».

Sarebbe quanto mai utile ed opportuno, che si raccogliesse quest' invito dell'A., in quanto la gestione degli effluenti e dei reflui in una logica di superamento degli stretti confini aziendali per il momento non trova facile accoglimento presso i soggetti pubblici chiamati a legiferare in materia, ancora fermi purtroppo, da una parte, alla disciplina dell'attività di utilizzazione agronomica legata alla singola realtà aziendale e dall'altra, alla logica del controllo e della repressione del reato ambientale piuttosto che a quella del riutilizzo dei reflui in una dimensione produttiva caratterizzata anche da accordi tra imprese.

In questo senso, merita di essere segnalata l'esperienza della Francia che, con il programma *Ferti-Mieux*, ha scelto di attuare la c.d. direttiva nitrati ricorrendo ad un accordo tra le Amministrazioni pubbliche competenti e le Organizzazioni di rappresentanza degli agricoltori, rifiutando di ricorrere al tradizionale strumento dell'intervento legislativo per optare a favore di una soluzione che vede le parti egualmente responsabilizzate e coese nel perseguire l'obiettivo comune di conciliare da un lato, la salvaguardia dell'ambiente e dall'altro, il reddito delle imprese agricole (4).

In conclusione, l'opera è decisamente apprezzabile sia per il pregevole lavoro di sintesi di una materia estremamente complessa sotto il profilo normativo ed agronomico, nonché per le sovrapposizioni di competenze in capo a diversi soggetti, sia per la capacità di coglierne gli elementi critici traendo riflessioni ampiamente condivisibili che andrebbero tenute in debita considerazione da chi si occupa di elaborare un modello di gestione sostenibile dei reflui zootecnici ed oleari.

*Annalisa Saccardo*

(1) D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva n. 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva n. 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole».

(2) Direttiva n. 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

(3) Reg. del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

(4) Cfr. in Internet: [www.anda.asso.fr/prog\\_actions/FertiMieux/ferti\\_accueil\\_principale.htm](http://www.anda.asso.fr/prog_actions/FertiMieux/ferti_accueil_principale.htm)