

# DIRITTO E GIURISPRUDENZA AGRARIA, ALIMENTARE E DELL'AMBIENTE

MENSILE DI DOTTRINA  
GIURISPRUDENZA E LEGISLAZIONE  
DIRETTO DA GIOVANNI GALLONI

n. **5**

**MAGGIO 2001 - ANNO X**

Spedizione in abbonamento postale - 45%

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

EDIZIONI

---

TELLUS

## SOMMARIO

### Parte I - DOTTRINA

LUIGI COSTATO: La Comunità Europea dopo la Conferenza di Nizza .....	289
LEONARDO MAZZA: La repressione penale delle frodi comunitarie nel settore agrario .....	291
SONIA CARMIGNANI: La regionalizzazione dell'agricoltura ....	295
NOTE A SENTENZA	
PIERLUIGI SIMONE: Efficacia diretta di direttive non recepite e valutazione della legittimità di una norma di diritto nazionale .....	309
ANTONIO FONTANA: Raccolta di legna per uso domestico, imprudenza dell'assicurato e normativa antinfortunistica .....	315
ALBERTO ABRAMI: Le utilizzazioni boschive nei parchi regionali .....	320
CECILIA GRECA: Determinazione dell'indennità in caso di espropriazione parziale .....	324
FRANCESCO MAZZA: Il regime autorizzatorio degli scarichi tra vecchia e nuova disciplina .....	325
MARCO FABRIZIO: Emissioni in atmosfera da cave e regime autorizzatorio .....	328
FRANCESCO MAZZA: La natura dello scarico proveniente da mattatoio comunale .....	331
ALFIO GRASSO: Automatica conversione del contratto associativo in affitto e la non indennizzabilità (perché prescritta) dei miglioramenti eseguiti dal concessionario .....	335
MARIO CARDILLO: Contributi consortili e loro criteri di ripartizione .....	341

### Parte II - GIURISPRUDENZA (\*)

#### ACQUE

Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico - Di acque reflue - Autorizzazione - Necessità. <i>Cass. Sez. III Pen. 23 febbraio 2000, n. 2099</i> , con nota di F. MAZZA .....	325
Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico proveniente da un mattatoio comunale - Natura di acque reflue industriali - Sussistenza - Conseguenze. <i>Cass. Sez. III Pen. 5 novembre 1999, n. 12576</i> , con nota di F. MAZZA .....	330

#### AGRICOLTURA

Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Applicazione - Condizioni - Documentazione della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale - Termine triennale per la produzione del certificato dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura - Mancata produzione tempestiva della certificazione - Conseguenze - Decadenza dai benefici - Condizioni e limiti - Mancata produzione dovuta all'inerzia dell'ufficio tenuto al rilascio del certificato - Decadenza dai benefici - Esclusione. <i>Cass. Sez. V Civ. 9 febbraio 2001, n. 1812 (M)</i> .....	343
Agricoltura e foreste - Aziende agriturismo-venatorie - Localizzazione in zone di interesse faunistico - Possibilità - Ragioni. <i>T.A.R. Marche 7 luglio 2000, n. 1143 (M)</i> .....	345
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Estensivizzazione della produzione - Allevamento bovini - Interpretazione delle norme comunitarie - Ammissione al beneficio - Conseguenze. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 11 luglio 2000, n. 1605 (M)</i> .....	345
Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Estensivizzazione della produzione - Allevamento bovini - Ammissione al beneficio - Condizioni. <i>T.A.R. Toscana, Sez. I 11 luglio 2000, n. 1605 (M)</i> .....	345

#### AMBIENTE

Ambiente - Direttiva 85/337/CEE - Valutazione impatto ambientale di determinati progetti - Atto legislativo nazionale specifico - Effetti della direttiva. <i>Corte di giustizia CE 19 settembre 2000, in causa C-287/98</i> , con nota di P. SIMONE .....	307
--	-----

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

	pag.		pag.
Ambiente - Parchi naturali nazionali - Istituzione - Competenza dello Stato - Cooperazione con Regioni - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 21 agosto 2000, n. 4518 (M)</i> .....	345	Contratti agrari - Contratti associativi - Conversione in affitto - Automaticità - Durata del rapporto convertito - Art. 2, legge n. 203/1982 - Applicabilità. <i>Trib. Potenza, Sez. spec. agr. 30 dicembre 1999, n. 1121, con nota di A. GRASSO</i> .....	332
Ambiente - Parchi naturali nazionali - Istituzione - Salvezza usi civici - Specifica previsione - Esclusione. <i>Cons. Stato, Sez. VI 21 agosto 2000, n. 4518 (M)</i> .....	345	Contratti agrari - Controversie agrarie - Domanda principale dell'attore - Domanda riconvenzionale del convenuto - Necessità - Domanda riconvenzionale del convenuto prospettata nell'ambito del tentativo di conciliazione promossa dall'attore - Non necessità di autonoma proposizione. <i>Trib. Potenza, Sez. spec. agr. 30 dicembre 1999, n. 1121, con nota di A. GRASSO</i> .....	332
Ambiente - Beni storici e artistici - Imposizione vincolo - Procedimento - Comunicazione d'avvio - Necessità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 1° settembre 2000, n. 4649 (M)</i> .....	345	Contratti agrari - Contratto di mezzadria - Miglioramenti agrari - «Scasso», «spietramento» e «decuspugliamento» - Miglioramenti strumentali all'ordinario sfruttamento del fondo - Indennizzo - Non compete. <i>Trib. Potenza, Sez. spec. agr. 30 dicembre 1999, n. 1121, con nota di A. GRASSO</i> .....	332
Ambiente - Beni storici e artistici - Imposizione vincolo - Procedimento - D.m. 13 giugno 1994, n. 495 - Termine per conclusione del procedimento - Anteriore al termine per presentazione di osservazioni - Illegittimità. <i>Cons. Stato, Sez. VI 1° settembre 2000, n. 4649 (M)</i> ....	345	Contratti agrari - Contratti associativi - Conversione in contratto di affitto - Conseguenze - Modificazione qualitativa del rapporto - Durata del rapporto convertito - Art. 2, legge n. 203/1982 - Applicabilità. <i>Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. 19 luglio 2000, n. 147, con nota di A. GRASSO</i> .....	332
<b>BELLEZZE NATURALI</b>		Contratti agrari - Contratto di mezzadria - Miglioramenti agrari - Indennizzo - Compete - Prescrizione - Applicabilità. <i>Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. 19 luglio 2000, n. 147, con nota di A. GRASSO</i> .....	332
Bellezze naturali - Vincoli - In genere - Legge regionale Lazio n. 8 del 1983 - Istituzione del Parco naturale dei Monti Simbruini - Limitazione di diritti dominicali su beni compresi nel perimetro del Parco - Natura espropriativa - Esclusione - Carattere conformativo - Configurabilità - Conseguenze - Mancata previsione di strumenti compensativi - Legittimità - Questione di costituzionalità della norma - Manifesta infondatezza. <i>Cass. Sez. I Civ. 17 marzo 2000, n. 3107, con nota di A. ABRAMI</i> .....	319	Contratti agrari - Controversie agrarie - Nuovo tentativo di conciliazione su fatti già oggetto di precedente conciliazione - Esclusione. <i>Trib. Rieti, Sez. spec. agr. 18 aprile 2000, n. 62, con nota redazionale</i> .....	339
Bellezze naturali (protezione delle) - In genere - Reato di pericolo - Mancanza di autorizzazione paesaggistica - Realizzazione di lavori - Reato - Sussistenza. <i>Cass. Sez. VI Pen. 19 settembre 1999, n. 8520 (M)</i> .....	344	Contratti agrari - Transazione - Competenza Sezione specializzata agraria - Sussiste - Limiti. <i>Trib. Rieti, Sez. spec. agr. 18 aprile 2000, n. 62, con nota redazionale</i> .....	339
<b>CONSORZI</b>		Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Coltivatore diretto - In genere - Art. 6 legge n. 203 del 1982 - Nozione. <i>Cass. Sez. III Civ. 4 dicembre 2000, n. 15438 (M)</i> .....	343
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere pubblicistico - Sussiste. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 aprile 2000, n. 242, con nota di M. CARDILLO</i> .....	340	<b>CORPO FORESTALE DELLO STATO</b>	
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Controversie - Questioni di giurisdizione - Riparto di competenze - Criterio. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 aprile 2000, n. 242, con nota di M. CARDILLO</i> .....	340	Corpo forestale dello Stato - Addetti ai servizi forestali - Qualifica indiscriminata di agenti di p.g. - Esclusione - Grado rivestito - Rilevanza - Sottufficiali addetti al Corpo forestale della Regione Sardegna - Qualificazione di ufficiali di p.g. - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie. <i>Cass. Sez. I Pen. 7 agosto 2000, n. 4491 (M)</i> .....	344
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Ripartizione tra i privati - Criterio - In ragione dei benefici ricevuti - Legittimità. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 aprile 2000, n. 242, con nota di M. CARDILLO</i> .....	340	<b>ESPROPRIAZIONE P.P.U.</b>	
Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Ripartizione tra i privati - Criterio del reddito catastale - Illegittimità. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 aprile 2000, n. 242, con nota di M. CARDILLO</i> .....	340	Espropriazione p.p.u. - Espropriazione parziale - Esaurimento degli indici di fabbricabilità del fondo residuo - Rilevanza - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 11 dicembre 1999, n. 13874, con nota di C. GRECA</i> .....	324
<b>CONTRATTI AGRARI</b>		Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima - Occupazione legittima di suoli edificabili - Indennità - Determinazione - Criteri - Criterio degli interessi legali calcolati sulla somma determinata a titolo di indennità di espropriazione - Legittimità - <i>Ius superveniens ex art. 5 bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito in legge n. 359 del 1992</i> - Conseguente rideterminazione della indennità di	
Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Natura risarcitoria della diminuzione patrimoniale dell'affittuario - Conseguenze - Rivalutazione e interessi, compensativi, liquidabili anche d'ufficio - Decorrenza. <i>Cass. Sez. III Civ. 16 febbraio 2001, n. 2332, con nota redazionale</i> .....	312		
Contratti agrari - Controversie - Rapporto sorto dal contratto agrario e stipulato dal convenuto con un terzo - Subingresso dell'attore al terzo - Competenza della Sezione specializzata agraria. <i>Cass. Sez. III Civ. 21 dicembre 1999, n. 14391, con nota redazionale</i> .....	322		

occupazione legittima - Sulla base della indennità di espropriazione così rideterminata - Legittimità - Sulla base del valore venale del bene - Ammissibilità - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 16 novembre 2000, n. 14856 (M)</i> .....	pag. 343	ne - Fondamento. <i>Cass. Sez. III Pen. 6 settembre 2000, n. 9449 (M)</i> .....	pag. 344
Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - In genere - Indennità aggiuntiva ex art. 17 legge n. 865 del 1971 - Ambito di applicazione - Coltivatore diretto non rivestente la qualità di fittavolo, mezzadro, colono o compartecipe del fondo espropriato - Esclusione. <i>Cass. Sez. I Civ. 16 febbraio 2001, n. 2270 (M)</i> .....	343	<b>SANITÀ PUBBLICA</b>	
<b>PREVIDENZA SOCIALE</b>		Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Impianti di frantumazione di materiale di cava - Assoggettabilità alla disciplina di cui al d.p.r. 203 del 1988 - Sussistenza. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 novembre 1999, n. 13534, con nota di M. FABRIZIO</i> .....	326
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Infortunio relativo ad attività funzionalmente connessa a quella agricola secondo i concreti <i>standards</i> del costume agricolo - Indennizzabilità - Fattispecie relativa ad infortunio occorso a coltivatore diretto rientrando dalla raccolta di legna per uso domestico presso il fondo di altro coltivatore. <i>Cass. Sez. Lav. 27 luglio 2000, n. 9837, con nota di A. FONTANA</i> .....	314	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente - Natura - Reato formale di pericolo. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 novembre 1999, n. 13534, con nota di M. FABRIZIO</i> .....	326
Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Infortunio - Occasione di lavoro - Rischio specifico - Rischio elettivo - Infortunio occorso a coltivatore diretto rientrando dal lavoro attraverso una strada sterrata e male illuminata usata in alternativa alla strada battuta - Sussistenza al rischio elettivo - Valutazione in relazione agli <i>standards</i> culturali propri del costume agricolo - Necessità. <i>Cass. Sez. Lav. 27 luglio 2000, n. 9837, con nota di A. FONTANA</i> .....	314	Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente - Natura - Reato permanente - Cessazione della permanenza - Individuazione. <i>Cass. Sez. III Pen. 26 novembre 1999, n. 13534, con nota di M. FABRIZIO</i> .....	326
Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Lavoratori agricoli autonomi - Attribuzione della qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'iscrizione negli elenchi dello SCAU - Presupposti - Fattispecie. <i>Cass. Sez. Lav. 22 giugno 2000, n. 8508, con nota redazionale</i> .....	318	Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Omissione dell'obbligo di bonifica - Reato di cui all'art. 51 bis del d.lgs. 22 del 1997 - Natura. <i>Cass. Sez. III Pen. 7 giugno 2000, n. 1783 (c.c.) (M)</i> .....	344
<b>PROCEDIMENTO GIURISDIZIONALE</b>		<b>SERVITÙ</b>	
Procedimento giurisdizionale - Poteri del giudice - Ordine di depositare documenti - Obbligo dell'Amministrazione di dare esecuzione - Inottemperanza - Applicazione art. 116, 2° c., c.p.c. - Possibilità. <i>T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara 7 aprile 2000, n. 242, con nota di M. CARDILLO</i> .....	340	Servitù - Servitù di elettrodotto - Incendio colposo per arco voltaico - Obbligo contrattuale del proprietario del fondo servente di provvedere al taglio dei rami degli alberi - Irrilevanza - Responsabilità esclusiva dell'utente della servitù - Sussistenza. <i>Cass. Sez. IV Pen. 2 giugno 2000, n. 6571 (M)</i> .....	344
<b>PRODUZIONE, COMMERCIO E CONSUMO</b>		<b>MASSIMARIO</b>	
Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Reato previsto all'art. 5, lett. d) legge n. 283 del 1962 - Alimenti insudiciati o infestati da parassiti o alterati - Desunzione di tale stato dalle condizioni di conservazione dell'alimento - Ammissibilità - Esclusio-		- <i>Giurisprudenza civile</i> .....	343
		- <i>Giurisprudenza penale</i> .....	344
		- <i>Giurisprudenza amministrativa</i> .....	345
		<b>Parte III - PANORAMI</b>	
		<b>RASSEGNA DI LEGISLAZIONE</b>	
		- <i>comunitaria</i> .....	346
		- <i>nazionale</i> .....	346
		- <i>regionale</i> .....	347
		<b>LIBRI</b>	
		A. GERMANÒ: Manuale di diritto agrario ( <i>L. Costato</i> ) .....	347
		G. AMENDOLA: Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico. Prima lettura ( <i>F. Mazza</i> ) .....	348
		A. CIMELLARO: Espropriazione per pubblica utilità e pianificazione urbanistica ( <i>C. Greca</i> ) .....	348

# Indice cronologico delle decisioni (\*)

Data	Autorità	pagina	Data	Autorità	pagina
<b>1999</b>					
<i>SETTEMBRE</i>					
19	Cass. Sez. VI Pen. n. 8520 (M)	344	<i>GIUGNO</i>		
<i>NOVEMBRE</i>			2	Cass. Sez. IV Pen. n. 6571 (M)	344
5	Cass. Sez. III Pen. n. 12576	330	7	Cass. Sez. III Pen. n. 1783 (c.c.) (M)	344
26	Cass. Sez. III Pen. n. 13534	326	22	Cass. Sez. Lav. n. 8508	318
<i>DICEMBRE</i>			<i>LUGLIO</i>		
11	Cass. Sez. I Civ. n. 13874	324	7	T.A.R. Marche n. 1143 (M)	345
21	Cass. Sez. III Civ. n. 14391	322	11	T.A.R. Toscana, Sez. I n. 1605 (M)	345
30	Trib. Potenza, Sez. spec. agr. n. 1121	332	19	Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. n. 147	332
<b>2000</b>			27	Cass. Sez. Lav. n. 9837	314
<i>FEBBRAIO</i>			<i>AGOSTO</i>		
23	Cass. Sez. III Pen. n. 2099	325	7	Cass. Sez. I Pen. n. 4491 (M)	344
<i>MARZO</i>			21	Cons. Stato, Sez. VI n. 4518 (M)	345
17	Cass. Sez. I Civ. n. 3107	319	<i>SETTEMBRE</i>		
<i>APRILE</i>			1	Cons. Stato, Sez. VI n. 4649 (M)	345
7	T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara n. 242	340	6	Cass. Sez. III Pen. n. 9449 (M)	344
18	Trib. Rieti, Sez. spec. agr. n. 62	339	19	Corte di giustizia CE, in causa C-287/98	307
			<i>NOVEMBRE</i>		
			16	Cass. Sez. I Civ. n. 14856 (M)	343
			<i>DICEMBRE</i>		
			4	Cass. Sez. III Civ. n. 15438 (M)	343
			<b>2001</b>		
			<i>FEBBRAIO</i>		
			9	Cass. Sez. V Civ. n. 1812 (M)	343
			16	Cass. Sez. I Civ. n. 2270 (M)	343
			16	Cass. Sez. III Civ. n. 2332	312

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

## La Comunità Europea dopo la Conferenza di Nizza (\*)

di LUIGI COSTATO

**1. La Conferenza di Nizza e alcuni suoi esiti. - 2. Il diritto agrario e il meccanismo dei sostegni. - 3. L'Accordo agricolo del 1994 e le limitazioni ai poteri degli Stati. - 4. Diritti fondamentali, democrazie e vincoli internazionali.**

1. - È del tutto naturale che i costituzionalisti guardino con perplessità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; essa costituisce, nella sostanza, un minimo comun denominatore rispetto alle carte costituzionali scritte sulle quali si fondano gli ordinamenti di molti Stati membri. Allo stesso modo avrebbe dovuto essere considerata preoccupante la formulazione dell'art. 6 (già F) del Trattato sull'Unione europea. A ben vedere, e semplificando per evitare un eccessivo appesantimento del ragionamento, non si può non rilevare che la Corte di giustizia, che pur talvolta sembra essere un po' troppo protettrice degli atti delle Istituzioni comunitarie - anche se la sua più recente giurisprudenza mostra un attenuamento di questa «timidezza» - non può limitarsi a valutare le norme di diritto comunitario derivato alla luce di un criterio così riduttivo, poiché se così facesse metterebbe a rischio la benevola attitudine delle Corti costituzionali italiana e tedesca e la stessa integrità della Comunità. Al contrario, la Corte di giustizia, nella sua opera di costruzione di un sistema di diritti fondamentali, ha - al di là delle formule infelici utilizzate, che sono state sostanzialmente trasposte nel citato art. 6 del Trattato sull'Unione europea - cercato di garantire lo standard di diritti fondamentali quali riservati ai cittadini dalla migliore legge costituzionale presa in considerazione (*best law*), evitando così l'affievolimento di protezione di posizioni soggettive che nell'ordinamento statale più tutorio trovano tutela.

Che poi, talvolta, le affermazioni, più o meno solenni, non corrispondano ad un completo garantismo quale quello proclamato non è vizio della sola Corte di giustizia, essendo esso talvolta presente anche in decisioni di Corti costituzionali anche particolarmente attente al problema.

Non è, quindi, a mio avviso, questo il profilo più preoccupante di quanto deciso a Nizza, anche considerando che la Carta è stata «degradata» ad accordo interistituzionale; sembra preoccupante, piuttosto, la riforma della giustizia comunitaria, e le pasticciate regole di votazione previste per l'allargamento, nelle quali si è introdotto l'ulteriore parametro fornito dalla popolazione degli Stati, rendendo non solo - così sembra - vano uno dei fini della Conferenza, e cioè la riduzione delle procedure che prevedono la votazione all'unanimità (non realizzata che in misura del tutto modesta) poiché le maggioranze richieste secondo le nuove previsioni saranno ancor più difficili da raggiungere, ma addirittura procurando intralci gravi al funzionamento

complessivo del sistema decisionale della C.E., già di per se vittima delle difficoltà della presenza al tavolo del Consiglio di quindici ministri, della minoranza di blocco prevista a Joannina ecc.

Prima di passare al tema che tratterò espressamente, non può non notarsi come le successive modifiche introdotte al Trattato di Roma sembrano progressivamente meno perspicue, ovvero, per dirla con maggior franchezza, di qualità sempre peggiorate; e il Trattato di Nizza, sotto questo aspetto, detiene, a mio avviso, un ben triste primato.

2. - Ma non vorrei intrattenere l'attenzione dell'uditorio su questi argomenti, che saranno oggetto, unitamente anche all'esame di quanto è previsto in ordine al «progresso d'integrazione» della Comunità, di altre relazioni per affrontare, invece, un problema che può sembrare marginale rispetto ai temi odierni, ma che invece con essi si integra e dimostra la necessità che la tutela dei diritti fondamentali del cittadino sia mantenuta al centro dell'attenzione non solo dello sviluppo della Comunità, ma anche del mantenimento dei sistemi tutori previsti dalle differenti Costituzioni nazionali. La materia agraria, che più conosco, sotto questo aspetto è spunto di un ragionamento che porta a conclusioni non tranquillizzanti.

È noto che il diritto agrario è emerso dal «diritto civile» con il valorizzarsi dell'attività rispetto al godere la cosa, perno storico dell'agricoltura, il fondo. Esso si è affermato, per altro, anche quando i ritmi produttivi del settore secondario si sono nettamente differenziati dai suoi, evidenziando la necessità che un trattamento specifico venisse riservato all'agricoltura: è noto, infatti, che mentre oltre cent'anni addietro un mobile richiedeva mesi di lavoro - comparabili con il tempo necessario per produrre il grano o altri raccolti erbacei - oggi le produzioni industriali si misurano per unità ottenute ogni giorno, mentre l'agricoltura, legata ai suoi tempi biologici, è restata ai suoi ritmi salvo qualche processo di rapidizzazione - non si sa quanto positivo - realizzato nell'allevamento di taluni animali.

Si è così evidenziata la necessità di conferire al diritto agrario i caratteri del diritto protettivo di un settore debole rispetto agli altri; se a ciò si aggiunge l'interesse che in Italia, anche in relazione al dettato costituzionale, si è riservato alla distribuzione della proprietà terriera, si può agevolmente comprendere come l'interventismo pubblico sia diventato sempre più elemento caratterizzante del diritto agrario, che è andato progressivamente perdendo i suoi caratteri squisitamente privatistici - che alcuni, ma mi pare

(\*) Intervento al Convegno "L'Europa dopo Nizza" svoltosi a Ferrara il 23 marzo 2001

non a ragione – per lungo tempo hanno ritenuto suo carattere peculiare.

La Comunità europea ha promosso, con la sua regolamentazione fortemente protettiva non delle strutture agricole ma del mercato dei prodotti, uno sviluppo dell'agricoltura che, abbinato al formidabile progresso tecnologico, ha reso l'Europa comunitaria una regina, con gli USA, del commercio mondiale dei prodotti agricoli: infatti da deficitaria, essa è divenuta fortemente eccedentaria di alcune *commodities* di grande rilevanza, come i cereali e derivati. Le eccedenze sono state collocate sul mercato mondiale con un sostegno forte della Comunità, per consentire agli operatori di allinearsi ai bassi prezzi del mercato mondiale.

Tutto ciò ha innescato un contenzioso con gli Stati Uniti d'America che minacciava di esplodere clamorosamente nella seconda metà degli anni '70 e durante gli anni '80, ma che sostanzialmente restò latente per l'esistenza di una alleanza militare che voleva fronteggiare quello che era considerato il pericolo maggiore: l'espansionismo dell'URSS. Per contenere questo pericolo si utilizzavano anche – forse soprattutto – gli strumenti economici, fra i quali rilevanti erano le vendite, a prezzi vantaggiosissimi e con pagamenti spesso dilazionati oltre ogni dire, di derrate alimentari ovviamente di origine, diretta od indiretta, agricola; con questi strumenti si contava di trattenere nel campo occidentale Stati che sembravano essere in bilico nelle loro scelte.

**3.** - Con la scomparsa dell'URSS vennero meno le ragioni sia di questi sostegni alle esportazioni che della «pace» incerta esistente fra Europa e USA. Molto rapidamente si è arrivati alla stipulazione, fra queste due parti, dell'Accordo di Blair House, attorno al quale è stato costruito l'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech, padre della globalizzazione, che contiene anche altri molteplici accordi, quale quello sanitario e fitosanitario, quello sui marchi e denominazioni (TRIPs), sulla soluzione delle controversie, ecc.

Questi accordi costituiscono sicuramente un progresso nello sviluppo del commercio mondiale, così come proceduralizzano positivamente la soluzione delle controversie commerciali fra gli Stati; qualche considerazione merita, però, l'esame della loro influenza sul sistema decisionale di alcune politiche, ed in particolare di quella agricola che tradizionalmente spetta agli Stati e, per quelli membri della Comunità, da tempo a quest'ultima.

L'Accordo agricolo prevede la trasformazione dei prelievi (dazi mobili applicati ai prodotti agricoli dalla C.E.) in dazi doganali, riduzione di questi dazi doganali del 36 per cento nel primo sessennio, una analoga riduzione delle restituzioni all'esportazione, la riduzione delle misure di sostegno interno, sempre nel primo sessennio di applicazione, che è scaduto nel 2000, del 20 per cento per la C.E. e per gli USA, e la classificazione degli aiuti erogati agli agricoltori in tre categorie. Una descrizione di questi aiuti, approssimativa e semplificante – sufficiente, tuttavia, a quanto si andrà poi argomentando – consente di definire:

– la prima (scatola verde) quella che comprende aiuti ambientali e simili, ovvero sociali, che non devono in alcun

modo essere rapportati alla produzione, che sono ammessi;  
– la seconda (scatola gialla) quella che comprende i sostegni ai prezzi e gli aiuti collegati strettamente alla produzione, che sono tassativamente vietati;

– la terza (scatola blu) comprende aiuti autorizzati transitoriamente e non passibili di essere perseguiti grazie ad una clausola di pace che varrà fino al 2003, nella quale sono compresi gli attuali pagamenti ad ettaro previsti dal diritto comunitario.

È facile, a questo punto, osservare che i poteri statali (e comunitari) sono fortemente condizionati in materia agricola; che politica si può fare nel settore primario quando:

1) a seguito dell'adesione all'EURO si devono rispettare (e a me sembra che si sarebbe dovuto anche autonomamente tenere questo comportamento virtuoso) alcuni parametri che comprimono fortemente le possibilità di spesa pubblica;

2) la stessa Comunità deve rispettare l'Accordo agricolo e, dunque, ridurre i dazi doganali e le restituzioni all'esportazione oltre a prepararsi a negoziare il mantenimento, sia pure a condizioni non prevedibili per ora, degli aiuti della scatola blu (probabilmente ancora in decrescita).

**4.** - Ho osservato in altro convegno (sulle fonti, tenutosi a Pisa in questo stesso mese) che i poteri dello Stato in materia agricola stanno divenendo sempre più evanescenti, a seguito del prepotente confermarsi della primazia del diritto comunitario agrario da un lato, del trasferimento, ora ancor più intenso che qualche giorno addietro a seguito delle modifiche costituzionali approvate, di competenze interne dallo Stato alle Regioni. Questa piramide, che ha alla sua base le Regioni, sopra le quali lo Stato appare con sostanzialmente assai ridotti poteri concreti, è sormontata dalla Comunità la quale, per altro, a sua volta, è sotto la cuspide dell'Accordo agricolo e di altri accordi internazionali.

Tutto questo può essere considerato anche con occhio benevolo, valutando gli effetti positivi di una pace commerciale universale che, affiancata alla fortunata mancanza di rischi di guerre non regionali o locali, sembra promettere al mondo un avvenire prospero e sicuro.

Tuttavia non può non apparire inquietante il fatto che alla vetta di questo sistema di poteri ci siano trattati internazionali, quali l'Accordo agricolo, sostanzialmente negoziato e concluso da alcuni funzionari comunitari e statunitensi, cui successivamente hanno dato il loro assenso Stati e Comunità.

È proprio alla luce di questa preoccupazione che si può tornare, in conclusione, al discorso iniziale: occorre che i diritti fondamentali dei cittadini siano non apparentemente, ma sostanzialmente, protetti. La formulazione «al ribasso» che tali diritti hanno trovato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve indurci a promuovere quella partecipazione dei «portavoce dell'opinione pubblica nelle sue varie componenti», che pure nella Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione allegata al Trattato di Nizza si prevede, al processo di formazione di una Europa migliore che può garantire il successo della stessa fase finale – se mai ci sarà – dell'integrazione. □

## La repressione penale delle frodi comunitarie nel settore agrario

di LEONARDO MAZZA

È un dato incontrovertibile, che si presenta anche alla attenzione del penalista per sollecitarlo ad ulteriori approfondimenti, quello che segnala la varietà delle fonti e delle regole che il giurista è oggi chiamato a padroneggiare, con i connessi problemi della fedeltà al «testo» di legge. Ne costituisce un significativo esempio il microsistema di repressione delle condotte di fraudolenta captazione di sovvenzioni pubbliche o comunitarie, strutturato secondo il distinto rilievo che assumono le note della percezione e della utilizzazione abusiva dei fondi erogati e contenuto nel codice penale ed in numerose disposizioni vaganti nella normativa speciale.

Nel primo, ad opera dell'art. 3 della l. 26 aprile 1990, n. 86, è stato inserito l'art. 316 *bis* c.p., poi ritoccato dall'art. 1 della l. 7 febbraio 1992, n. 181, impropriamente collocato nel capo concernente i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione: con tale nuova disposizione, sotto la rubrica riduttiva «malversazione a danno dello Stato», è punita la condotta di chi, «estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità europee contributi, sovvenzioni o finanziamenti destinati a favorire iniziative dirette alla realizzazione di opere od allo svolgimento di attività di pubblico interesse, non li destina alle predette finalità».

Orbene, la successiva inclusione, avvenuta nel 1992, delle Comunità europee tra i soggetti erogatori di contributi solleva la questione dei rapporti fra l'anzidetta previsione codicistica e l'art. 640 *bis* c.p., introdotto nell'ambito dei delitti contro il patrimonio commessi mediante frode dall'art. 22 della l. 19 marzo 1990, n. 55. Quest'ultima ipotesi di reato punisce l'ottenimento di contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero di altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, «concessi od erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee», mediante artifici o raggiri atti a cagionare una induzione in errore con conseguente ingiusto profitto del percipiente o di terzi ed altrui danno. Ma si è posto anche il problema, recentemente acuitosi a seguito di alcuni disinvolti interventi della giurisprudenza, circa la relazione intercorrente tra la nuova ipotesi di «truffa aggravata» per il conseguimento di erogazioni pubbliche e la tradizionale fattispecie della truffa di cui all'art. 640 c.p., e cioè se la prima delle citate norme contenga una circostanza aggravante della truffa comune, di cui specificherebbe l'area di tutela, ovvero tratteggi una autonoma figura di delitto. Per sciogliere questo nodo, occorre prendere le mosse dalla considerazione che il legislatore del 1990 ha utilizzato un modulo descrittivo inequivocabile che impone all'interprete di apprezzare la situazione ivi contemplata alla stregua di una circostanza aggravante ad effetto speciale, con la conseguenza di annullare ogni forza deterrente in relazione alla disciplina del giudizio di equivalenza o di prevalenza tra circostanze operanti dopo

la nota riforma del 1974. Militano a favore di una tale soluzione non solo la inequivoca intitolazione dell'art. 640 *bis* c.p. («truffa aggravata»), ma anche la struttura della disposizione che è tipica di una tecnica già utilizzata proprio nell'ambito dei delitti contro il patrimonio nell'art. 648, comma 2 c.p., rispetto al quale nessuno dubita che trattasi di una circostanza attenuante l'ipotesi base di ricettazione. Invero, lo schema adoperato è quello caratteristico delle disposizioni dedicate alle circostanze ogni qual volta si è in presenza di un rinvio «al fatto di cui», indicandosi così all'interprete che il fatto stesso deve concernere appunto le note descritte nella figura base, con specificazione dell'atto di disposizione (conseguenza dell'errore indotto nel titolare dell'organo pubblico erogante), il quale deve avere ad oggetto le contribuzioni contenute nella onnicomprensiva elencazione normativa.

Del resto, lo stesso legislatore della novella del 1990, nell'inserire l'art. 323 *bis* del codice penale, si è avvalso dell'evidenziato modello, quando, con il ricorso alla espressione «se i fatti previsti dagli articoli (...) sono di particolare tenuità», intende dar vita ad una circostanza attenuante, in conformità alla intitolazione della rubrica.

Dinanzi a tali rilievi, perdono di consistenza le osservazioni a sostegno della tesi secondo cui l'art. 640 *bis* c.p. configurerebbe un'ipotesi autonoma di reato: premesso che, pur non essendo vincolante, la rubrica dell'articolo ha comunque un suo peso specifico che non può essere annullato, in mancanza di chiari elementi di segno diverso, nel caso insussistenti, la giurisprudenza fa leva soprattutto sulla «diversità qualitativa del bene protetto» ed anche quindi sulla «natura particolare del profitto conseguito dall'agente, poiché oggetto della tutela penale è il complesso delle pubbliche risorse destinate a finalità di incentivazione economica». In contrario va sottolineato che la espressa menzione del regime di procedibilità d'ufficio è superflua per una fattispecie autonoma di reato, ma necessaria per una fattispecie circostanziata a regime di procedibilità diverso rispetto alla fattispecie base, e ciò per concludere nel senso della non autonomia dell'art. 640 *bis* c.p. In ordine poi alla presunta diversità del bene protetto, proprio il carattere indifferenziato dei soggetti che erogano le sovvenzioni e l'irrelevanza dello scopo di queste ultime fanno propendere in favore di una indifferenziata tutela del patrimonio pubblico.

Quanto ai rapporti fra il delitto di truffa aggravata e di malversazione a danno dello Stato, traspare evidente il loro differente ambito di applicazione: innanzi tutto per la diversità dei soggetti attivi (chiunque nell'ipotesi di truffa; l'estraneo alla pubblica amministrazione nel caso di malversazione), poi per l'assenza nell'art. 316 *bis* c.p. del requisito della fraudolenza ed infine per la individuazione del momento in cui, nel corso del procedimento amministrativo volto alla erogazione del contributo, si inserisce e



viene posta in essere la condotta illecita. Di vero, nel contesto dell'art. 640 *bis* c.p. gli artifici o raggiri con conseguente induzione in errore precedono la concessione del finanziamento ed il delitto si consuma con la percezione del medesimo, ottenuto mediante frode, mentre nella malversazione il reato si consuma con la «mancata» destinazione totale o con la distrazione della erogazione, già conseguita, dallo specifico scopo cui era destinata, nei termini fissati da disposizioni di legge od a carattere regolamentare. Lo attesta in modo inquivocabile l'uso, nel lessico normativo, del gerundio passato, cristallizzato nell'inciso «avendo ottenuto (...) contributi», che delinea così un presupposto della condotta illecita, e dal participio «destinati» il quale si contrappone allo stesso verbo «destina», indicante il comportamento dell'agente.

Ne deriva che le due figure in esame possono eventualmente concorrere fra loro nell'ipotesi in cui, ottenuto il finanziamento mediante artifici (esposizione di dati non veritieri nella domanda), con conseguente induzione in errore dell'ente erogante, il beneficiario si appropri del contributo senza destinarlo totalmente ed esclusivamente al fine pubblico per cui era stato concesso, mentre dubbi potrebbero insorgere in ordine alla stessa configurabilità di un fatto di reato in caso di destinazione parziale dei fondi, legittimamente ottenuti, alla realizzazione di quel fine. Si pensi, ad esempio, alla dazione di un contributo rivelatosi eccedente rispetto alla originaria richiesta ed al residuo che non venga restituito all'ente.

Alla luce delle osservazioni che precedono, ed a prescindere dalla assoluta evanescenza ed impalpabilità della dizione «attività di pubblico interesse», contenuta nell'art. 316 *bis* c.p., non appare sorretta da alcuna ragionevolezza la diversità di trattamento sanzionatorio fissato nelle due previsioni normative, in quanto non può assurgere ad elemento di valutazioni differenziali la circostanza che la «frode» sia commessa prima o dopo la concessione del contributo; tanto più che tale diversità è avviata ad accentuarsi ogni oltre limite se si riflette che l'ipotesi considerata dall'art. 316 *bis* c.p. è già sanzionata più lievemente della truffa aggravata *ex art.* 640 *bis* c.p. (rispettivamente con pena da sei mesi a quattro anni e da uno a sei anni) e che alla malversazione a danno dello Stato è applicabile la circostanza attenuante del fatto di particolare tenuità (art. 323 *bis* c.p.), la quale può concorrere e sommarsi alla più generale attenuante di cui al nuovo testo dell'art. 62, n. 4 c.p.; laddove, nel diritto di truffa aggravata potrà eventualmente trovare riscontro solo quest'ultima circostanza attenuante che, se dichiarata prevalente nel giudizio di bilanciamento, comporterebbe una diminuzione di pena stabilita per la fattispecie base.

Anche la tortuosa formula dell'art. 316 *bis* c.p. «chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione» ha destato non poche polemiche e suscitato notevoli contrasti di opinione. In effetti, tale dizione può essere intesa come mancanza di inserimento del soggetto agente in organi od uffici della pubblica amministrazione in generale, ovvero soltanto in quelli che abbiano erogato i finanziamenti, posto che la norma contrappone nel suo interno quest'ultima allo Stato, agli altri enti pubblici ed alle Comunità europee da cui si è ottenuto il contributo.

La questione è oggi resa ancor più complessa appunto dalla inclusione delle Comunità europee fra gli enti eroganti: se, invero, si dovesse propendere, non senza violentare il dato letterale ed il senso proprio dei segni linguistici utilizzati dal legislatore, per la seconda soluzione sopra indicata, verrà meno ogni correlazione tra soggetti esclusi dalla possibilità di commettere il delitto di malversazione ed amministrazioni che elargiscono i contributi, in quanto la categoria degli «estranei alla pubblica amministrazione» non è riferibile ai dipendenti delle Comunità europee e comporta una elisione dal novero della previsione normativa dei funzio-

nari nazionali che non abbiano destinato i fondi comunitari alle opere o servizi per cui erano stati concessi.

Con l'art. 4 della l. 29 settembre 2000, n. 300, di ratifica ed esecuzione di atti internazionali elaborati in base all'art. K 3 del Trattato dell'Unione europea, è stata inserita nel codice penale, nell'ambito dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (che sta così diventando un contenitore *omnibus*), una nuova figura di delitto (art. 316 *ter*), destinata a colpire la indebita percezione di erogazioni, a danno dello Stato, da parte di «chiunque». La intitolazione del citato articolo è senz'altro riduttiva rispetto al contenuto della disposizione che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni colui il quale, «mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee». Come evidenziato dallo stesso legislatore con la iniziale clausola di sussidiarietà, trattasi di una fattispecie che presenta notevoli affinità con l'art. 640 *bis* c.p., rispetto al quale si differenzia per la tipizzazione delle modalità esecutive attraverso cui deve essere concretamente spesa la condotta dell'agente, sicché ove queste non si riscontrassero troverà eventualmente applicazione la figura della truffa aggravata.

Le vicende relative alla regolamentazione sanzionatoria delle frodi comunitarie nel settore agrario non si fermano qui, perché nella trama disegnata dall'ordinamento si rinvia anche l'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898, nel testo dettato dalla l. 4 novembre 1987, n. 460, di conversione con modificazioni del d.l. 7 settembre 1987, n. 370, il quale incrimina chiunque, mediante la esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), cui sono assimilate le quote nazionali previste dalla normativa comunitaria a complemento delle somme gravanti su detto Fondo, nonché le erogazioni poste a carico della finanza nazionale sulla base di quella stessa normativa.

Ma non basta, perché l'art. 5, comma 2 del citato d.l. 7 settembre 1987, n. 370 rende applicabili le sanzioni penali previste negli artt. 2 e 3 della l. 23 dicembre 1986, n. 898 anche ai fatti contemplati dall'ultimo comma dell'art. 6 e dall'ultimo comma dell'art. 8 del d.l. 30 settembre 1969, n. 645, convertito con modificazioni nella l. 26 novembre 1969, n. 829, concernenti rispettivamente l'ottenimento, mediante false dichiarazioni, delle integrazioni ed indennizzi già erogati dall'AIMA per il grano duro di produzione nazionale e dell'indennità di compensazione concessa dall'Ente nazionale risi, e puniti con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da lire cinquantamila a lire tre milioni. Ed esistono anche previsioni sanzionatorie amministrative e penali, nonché procedure di recupero, in diversi «campi di materia» del settore agrario, nell'ambito dei quali intervengono le erogazioni del FEOGA: ad esempio, l'art. 4 della l. 13 agosto 1989, n. 424, sugli aiuti al consumo dell'olio di oliva, l'art. 5 del citato d.l. 7 settembre 1987, n. 370, sugli aiuti alla produzione di olio di oliva e sui divieti attinenti alla produzione e commercializzazione dei prodotti vitivinicoli, e l'art. 11 della l. 26 novembre 1992, n. 468, sulla applicazione del prelievo supplementare sul latte bovino.

A questo punto occorre chiedersi quale è il rapporto sussistente fra tutte queste disposizioni che in modo caotico si sono coacervate fra loro nel tempo. Pare di poter rispondere nel senso che l'art. 640 *bis* c.p. configura una forma di truffa aggravata che si pone in rapporto di specialità con l'art. 640, comma 2, n. 1 c.p. (truffa a danno dello Stato o di altro ente

pubblico), in quanto, non distinguendosi fra diversi tipi di artifici o raggiri, la specialità risiede nella genesi del profitto conseguito e del corrispondente danno, consistente appunto nella indebita percezione di finanziamenti erogati da parte dello Stato, enti pubblici o Comunità europee.

Ben più ardua si rivela la individuazione della sfera di operatività dell'art. 640 *bis* c.p. e dell'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898, stante la rilevante diversità della sanzione minacciata, che solleva problemi di ragionevolezza della risposta punitiva (rispettivamente da uno a sei anni e da sei mesi a tre anni) e la presenza nella disposizione *extra codicem* di una soglia di non punibilità, ossia di irrilevanza penale della condotta da considerare, quindi, soltanto nell'ambito della illiceità amministrativa. Sembra potersi sostenere, specialmente dopo l'intervento dell'art. 73 della l. 19 febbraio 1992, n. 142, il quale ha introdotto nel citato art. 2 una clausola di sussidiarietà a favore del delitto di truffa aggravata di cui all'art. 640 *bis* c.p., che la figura di reato contemplata dalla legge del 1986 conserva il proprio ambito di applicazione nel settore agricolo con riferimento alle erogazioni finanziarie a carico totale o parziale del FEOGA rispetto a condotte non caratterizzate da artifici o raggiri e, pertanto, non sussumibili sotto il rigore sanzionatorio della truffa aggravata, dove rileva la esposizione di dati o notizie false, che sia però attuata con modalità diverse da quelle tipizzate nell'art. 316 *ter* c.p. Altrimenti, troverà riscontro quest'ultima previsione, sussistendo gli altri requisiti della condotta in essa descritti, e sempre che non si versi in una «materia» che ha ricevuto una disciplina *ad hoc*, come, ad esempio, accade per le frodi nel campo vitivinicolo.

Dinanzi a questo *puzzle* normativo, che si è determinato per la stratificazione negli anni di una pluralità di disposizioni di settore fra loro non coordinate, la dottrina ha sottolineato ripetutamente la difficoltà in cui versa l'interprete nel ricondurre a sistema le singole statuizioni, che sono desinate a convivere sin quando, nella perdurante inerzia del legislatore, la forza della prassi non avrà decretato il prevalere dell'una sull'altra, con un sostanziale abbandono del canone della certezza del diritto.

Le istanze per un serio riordino di tutta la materia qui in esame sono però rimaste un mero *flatus vocis*, anche perché finiscono con il coinvolgere la normativa extrapenale di riferimento, quale barriera preventiva per scagionare la consumazione di frodi nella elargizione dei fondi comunitari. In particolare, con riferimento alla gestione delle erogazioni del FEOGA, va ricordato che in Italia venne istituita, con l. 17 maggio 1966, n. 303, l'AIMA, Azienda collegata con il Ministero delle politiche agricole, proprio al fine di attuare i compiti di intervento nel mercato agricolo previsti dal reg. 19/62/CEE nel settore dei cereali. Tale Azienda venne riordinata dalla l. 14 agosto 1982, n. 610, in base alla quale divenne l'organismo di intervento dello Stato italiano anche in materia di erogazione di aiuti, premi e contributi disciplinati dalla normativa comunitaria e nazionale. Di recente, con il d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, emanato ai sensi dell'art. 1 della l. 15 marzo 1997, n. 59, l'AIMA è stata soppressa ed è stata creata l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, quale ente di diritto pubblico, unitamente ad organismi pagatori a livello regionale. In detta Agenzia è stato poi identificato l'organismo di coordinamento di cui all'art. 4, paragrafo 1, lett. B del reg. 729/70/CEE, come modificato dall'art. 1 del reg. 1287/95/CEE, legittimato ad agire come unico rappresentante dello Stato italiano nei confronti della Commissione per tutte le questioni relative al FEOGA, ai sensi del reg. 1663/95 (art. 3.1). Dunque, nei riguardi della Unione europea, l'Agenzia assume le responsabilità degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla Politica agricola comunitaria, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture finanziate dal FEOGA.

Ma, nel settore agricolo, il sistema integrato di gestione e di controllo, introdotto dalla normativa comunitaria all'atto del passaggio dal regime di sostegno ai prezzi agricoli a quello degli aiuti compensativi al reddito degli agricoltori, è eccessivamente frammentato in numerosi organismi, con tempi, funzioni e modalità di intervento fra loro differenziati per ogni struttura e comparto agricolo interessato, sicché si rende indispensabile una semplificazione ed omogeneizzazione di una tale innegabile complessa attività, il cui proficuo – ed efficiente – espletamento renderebbe possibile un recupero effettivo dei fondi irregolarmente concessi e più incisivo l'ingerenza della giurisdizione contabile.

Non minore importanza assume, altresì, il profilo di una razionalizzazione della risposta sanzionatoria dell'ordinamento e di uno suo potenziamento, a fronte del continuo verificarsi dei fenomeni di illegittima captazione di erogazioni pubbliche. Per reprimere anche condotte di «aggiramento», rifuggendo dalla facile tentazione di contemplare, come auspicato da un nutrito manipolo di studiosi germanofili, una norma del tipo di quella contenuta nel par. 264 del codice penale tedesco, in quanto il *Subventionsbetrug* ha un diverso sistema economico di riferimento, occorrerebbe strutturare una fattispecie, che, sul modello dell'art. 640 c.p., colpisse gli artifici e raggiri posti in essere in qualunque fase dell'*iter* procedimentale diretto ad ottenere il finanziamento dal momento di presentazione della domanda a quello dell'effettivo percepimento della sovvenzione, dando così ampio spazio alla configurazione del tentativo *ex art.* 56 c.p., senza avvertire il disagio derivante da ulteriori arretramenti della soglia di punibilità. Dovrebbe pure configurarsi come delitto comune (per ricomprendere pubblici funzionari e privati), ed a dolo generico: il richiedere che la volontà dell'agente si indirizzi verso uno scopo ulteriore imporrebbe, invero, per fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale di una tale previsione, di appurare se il fatto base abbia in sé, senza la necessità del compimento di ulteriori atti esecutivi, una verificabile ed inequivoca idoneità generale ad offendere il valore verso cui si orienta l'intenzione. Si fuggano in questo modo i pochi dubbi avanzati dalla dottrina sulla capacità dello schema della truffa ad assicurare una tutela efficace ed estesa degli interessi offesi da comportamenti fraudolenti intesi a captare illegittimamente erogazioni pubbliche, mentre restano per fermi, dinanzi a qualunque formulazione normativa, i limiti derivanti dalla rilevanza scusante dell'errore sul complesso quadro di disposizioni extrapenali che regolano i presupposti del contributo, spesso di non facile interpretazione.

Il momento consumativo dell'illecito dovrebbe essere individuato all'atto della percezione dei fondi erogati, delinandosi in tal modo un delitto di danno.

Nella descrizione delle note rilevanti della condotta illecita deve poi essere eliminato ogni elemento normativo del fatto, la cui presenza – oggi massiccia nelle ricordate figure di reato – ingenera complesse problematiche in tema di errore (e quindi di dolo). Inoltre, il ricorso a clausole generali od a segni linguistici vaghi od indeterminati dà spazio alla valutazione ricostruttiva del significato della incriminazione effettuata dal giudice, sempre più spesso sensibile, nel campo della criminalità economica, non tanto ad accertare la verità quanto a partecipare al gioco del potere per colpire la posizione sociale che l'inquisito ha raggiunto. Né va in proposito dimenticato che la Corte di cassazione elude, pressoché costantemente, nell'esercitare il controllo sulle disposizioni elastiche, la fondamentale funzione di fissare i valori che il magistrato di prima istanza era delegato a porre in evidenza e ad applicare al caso concreto, con il fare appello all'espedito di annullare la pronuncia impugnata per omessa od insufficiente motivazione o relegando la questione nella zona del fatto, non sindacabile, e perciò inaccessibile a quella Corte.

Autonomamente, infine, dovrebbe essere contemplata l'ipotesi di destinazione dei finanziamenti ad uno scopo diverso da quello per il quale furono erogati, individuando il momento consumativo all'atto della effettiva distrazione, cioè della differente utilizzazione in concreto.

La pena dovrebbe essere contenuta per la illecita concessione del finanziamento tra un minimo di tre anni ed un massimo di sei, con tenue sanzione pecuniaria, e per l'ultima cennata previsione tra un minimo di due anni ed un massimo di quattro anni, trattandosi di spendita di condotta che presenta un disvalore sociale minore rispetto a quella di appropriazione del finanziamento.

Quando la frode è commessa in concorso fra il privato ed il pubblico ufficiale od incaricato di un pubblico servizio, che a qualsiasi titolo partecipa al procedimento amministrativo finalizzato alla erogazione del contributo o che comunque è in grado di pilotare lo stesso, dovrebbe prevedersi una circostanza aggravante speciale, da escludere espressamente che possa confluire nel giudizio di comparazione fra attenuanti ed aggravanti *ex art. 69 c.p.*

Sulla base del modello descritto nell'*art. 316 ter c.p.* dovrebbe essere pure prevista una soglia di irrilevanza penale della condotta allorché il contributo indebitamente percepito è pari od inferiore a lire cento milioni: in tal caso dovrebbe prevedersi soltanto la sanzione amministrativa

del pagamento di una somma pari al doppio della erogazione. L'intermediazione della sanzione criminale è, infatti, giustificata unicamente nei confronti di quei comportamenti fraudolenti che aggrediscono in misura rilevante gli interessi finanziari dell'Unione europea, dello Stato o di altri enti pubblici, i quali ultimi vedono anche decurtata la propria richiesta annuale di rimborso, o che determinano una sensibile deviazione nell'utilizzazione dei fondi dalle finalità proprie di sviluppo e di tutela delle risorse agro-alimentari della Comunità.

La salvaguardia di questi interessi è ora rafforzata dall'*art. 322 ter c.p.*, inserito del tutto impropriamente fra i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione dall'*art. 3, comma 1, della l. 29 settembre 2000, n. 300*, il quale consente sempre, in caso di condanna, la applicazione della misura di sicurezza patrimoniale della confisca dei beni che costituiscono il profitto od il prezzo dei delitti previsti dagli *artt. 316 bis e 316 ter c.p.*, ovvero quando ciò non sia possibile, di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale prezzo. Questa previsione dovrebbe essere estesa anche alle altre fattispecie di frode nel settore delle erogazioni pubbliche contenute nella legislazione speciale in precedenza ricordata, come pure la incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione in base alle scadenze segnate dall'*art. 32 quater c.p.* □

# La regionalizzazione dell'agricoltura

di SONIA CARMIGNANI

## 1. Dalle prime regionalizzazioni alla Legge Bassanini. - 2. La c.d. terza regionalizzazione: la legge 15 marzo 1997, n. 59 ed i decreti legislativi ad essa collegati. - 3. Regionalizzazione e semplificazione amministrativa. - 4. I limiti alla competenza regionale: l'indirizzo e coordinamento. - 5. Conclusioni.

1. - All'ombra di un ambiguo pendolarismo tra accentramento e decentramento sono andati maturando i lineamenti del quadro istituzionale dei rapporti Stato-Regione in agricoltura, che, abbozzati negli anni '70, hanno trovato compiuta realizzazione nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 31 marzo 1998, n. 112. Lo specifico del rinnovato assetto di competenze, rinvenibile nella riforma Bassanini e nei decreti legislativi ad essa collegati, che, con efficace espressione, è stato individuato nella realizzazione di un federalismo a Costituzione invariata (1), impone di rivolgere lo sguardo, sia pur brevemente, alle precedenti esperienze di decentramento, se è vero che la conoscenza del presente non può prescindere dalla consapevolezza del passato.

Alle soglie della prima regionalizzazione, sensibile alle «caratterizzazioni ambientali», alle «diverse caratteristiche di zone e ambienti», alle «varie realtà agricole del Paese», ai territori «con particolari caratterizzazioni naturali» si mostra già il disegno di legge c.d. delle procedure datato febbraio 1967 (2), dove l'intervento pubblico è assunto come strumento flessibile in aderenza alle numerose realtà dell'ambiente agricolo «ed ai problemi che ciascuna di esse peculiarmente pone». L'accettazione del carattere selettivo dell'intervento in agricoltura, per un agire pubblico non indifferenziato e livellatore di peculiarità locali ma condotto *secundum differentiam specificam*, trova una prima attuazione nel trasferimento delle competenze riguardanti l'agricoltura alle Regioni a statuto ordinario, avvenuto, com'è noto, con il d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11 (3).

Nel trasferimento alle Regioni delle «funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne», il legislatore procede con la tecnica del doppio elen-

co, individuando le competenze regionali con una procedura di ritaglio dalle competenze dell'allora Ministero dell'agricoltura e foreste. Pur nella novità della dismissione di attribuzioni statali ad enti rappresentativi delle comunità locali, la c.d. prima regionalizzazione attua il trasferimento di funzioni circondando lo spostamento del potere amministrativo dal centro alla periferia di limiti e cautele. Nel sistema del d.p.r. n. 11/1972, l'autonomia delle Regioni è circoscritta non solo sotto il profilo della disponibilità finanziaria, ma anche nella fase di attuazione degli interventi. In particolare, la necessità di mantenere un indirizzo nazionale unitario nel quadro delle scelte comunitarie, contemperando le esigenze di unità con quelle nascenti dalle singole realtà territoriali, conduce a conservare al Ministro per l'agricoltura e le foreste il potere di ripartizione dei fondi cc.dd. di rotazione per, ad esempio, il credito agrario di miglioramento, lo sviluppo della proprietà coltivatrice, lo sviluppo della meccanizzazione, la forestazione.

In breve, al riparto finanziario tra le Regioni soprintende o il CIPE che provvede all'erogazione su proposta del Ministro, o lo stesso Ministro che dispone l'erogazione finanziaria direttamente, sia pure previa consultazione della Commissione interregionale. Il CIPE ed il Ministero sono, in definitiva, titolari sia del potere di riparto dei fondi, sia del potere di predeterminare gli impieghi che dei fondi erogati le Regioni devono effettuare, individuando gli indirizzi generali e particolari per l'attuazione degli interventi e stabilendo i criteri per la realizzazione dei programmi finanziati dallo Stato (4). Il trasferimento delle funzioni amministrative in materia agricola alle Regioni non svincola, dunque, gli enti locali dai legami originari con l'apparato centrale (5), al quale continuano a far capo, in nome di una necessaria omogeneità di indirizzo pro-

(1) GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, 627 ss.

(2) V. CAPIZZANO, *Regionalizzazione dell'agricoltura e programmazione, in Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 305 ss., spec. 312-313. Ricorda Calandra (CALANDRA, *Il decreto a confronto con le proposte di regionalizzazione del passato*, in BENVENUTI, CALANDRA, ELIA, GIANNINI, *Il trasferimento dell'agricoltura alle Regioni*, Bologna, 1972, 21-22) che già nel 1870 il Ministro dell'agricoltura del tempo propose l'istituzione delle Camere di agricoltura per potenziare le rappresentanze agrarie costituite da una serie di organismi di vario tipo, come Accademie e Comizi agrari, con scopi diversi tra loro e tra loro diversamente coordinati. La rilevanza del progetto di legge si coglie non solo nel carattere decentrativo, nel senso autonomistico, di quegli organismi, ma anche per il riferimento alla istituzione di tali Camere di agricoltura «in ogni zona agraria, bacino o versante del Regno»: vi era, cioè, il riconoscimento che era il rilievo economico-produttivo degli interessi a condizionare la dimensione amministrativa di una circoscrizione e non viceversa, e, in particolare, quel criterio della «zona agraria» che verrà poi recepito nell'art. 44 Cost., con la previsione, appunto, di una varietà legislativa «secondo le regioni e le zone agrarie».

(3) Su cui v., per tutti, BENVENUTI, CALANDRA, ELIA, GIANNINI, *Il trasferimento dell'agricoltura alle Regioni*, cit.

(4) Sull'argomento, a titolo esemplificativo, CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971;

PEREZ, *Aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura*, Milano, 1971; SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971; CORSO, *La legislazione agricola: dalla programmazione finanziaria alla pianificazione territoriale*, in *L'impresa agricola*, a cura di Carrozza e Galasso, Milano, 1978; AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976; GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977; DESIDERI, *La programmazione in agricoltura*, in *Manuale di diritto agrario*, a cura di Irti, Torino, 1978; D'ANIELLO, DESIDERI, SERRANI, *Governo dell'agricoltura e ruolo delle Regioni*, Milano, 1978.

(5) Lo svincolamento delle realtà territoriali dal potere centrale, se non trova risposta nel meccanismo di accesso delle Regioni ai finanziamenti pubblici e nelle modalità della gestione di tali finanziamenti, inizia a manifestarsi in provvedimenti nei quali maggiore attenzione viene accordata agli spazi di autogestione locale. È il caso, a titolo esemplificativo, della l. 3 dicembre 1971, n. 1102, che configura le Comunità montane quali strumenti per l'attuazione di una politica generale di riequilibrio economico e sociale, quali enti locali territoriali con rappresentanza politica di secondo grado, capaci di incidere sull'intera realtà sociale ed economica del territorio ricadente nel comprensorio di ciascuna di esse. Sulle Comunità montane come «primo esempio di pianificazione polisettoriale autogestita» e «primo tentativo del legislatore italiano di superare l'impostazione centralizzante», D'ONOFRIO, *Le comunità montane nel processo di riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977. In una prospettiva generale, volta ad inquadrare i provvedimenti attraverso i quali si è attuata progressivamente l'autonomia regionale dall'apparato centrale, v. CAPIZZANO, *op. ult. cit.*, 316.

grammatico, i meccanismi decisionali dei finanziamenti pubblici all'agricoltura e, con essi, gli strumenti di indirizzo dell'azione amministrativa nel settore agricolo (6), pur se tale azione risulta, ex d.p.r. n. 11, trasferita alle Regioni.

Il c.d. completamento dell'ordinamento regionale ed il trasferimento dallo Stato alle Regioni delle potestà legislative e amministrative, nelle materie indicate dall'art. 117 Cost., ha il referente normativo nel d.p.r. 616/1977 (7). Nel trasferimento organico, la competenza regionale nella materia «agricoltura e foreste» è comprensiva della generale politica del territorio, dove, in particolare, l'intervento in agricoltura non è più assunto in modo avulso dagli interventi pubblici esterni dell'agricoltura, come quelli aventi ad oggetto l'urbanistica, i servizi sociali, la tutela ambientale, in una parola, la globalità dell'assetto del territorio. Il d.p.r. 616 nasce, invero, all'insegna della considerazione dell'agricoltura non come settore economico dal quale ritagliare stralci da affidare alla competenza degli enti locali, ma come settore economico la cui specificità, in relazione alle peculiari esigenze territoriali, implica l'attribuzione alle Regioni di funzioni che non possono prescindere dalla visione complessiva degli interessi coinvolti dal fenomeno agricolo. La affermata globalità di interessi che si intersecano con l'agricoltura e la riconosciuta competenza della Regione su tale globalità affidano all'ente territoriale il ruolo di ente politico «interprete naturale dei problemi concernenti la sua collettività e il suo territorio», in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale determinati dallo Stato con il concorso delle Regioni (8). Innovando rispetto alla precedente regionalizzazione, il d.p.r. 616 sembra, allora, *prima facie* superare la concezione di programmazione come evento tecnico, la cui origine e le cui modalità di attuazione sono da ricercarsi esclusivamente ai vertici dell'apparato statale, per promuovere la programmazione come momento qualificante della collaborazione tra Stato, Regioni e forze economiche e sociali nella individuazione delle politiche di azione.

A ben vedere, tuttavia, pur nella diversa filosofia alla quale si ispirano il d.p.r. n. 11 e il d.p.r. n. 616, palesata dalla differente tecnica di trasferimento delle competenze agli Enti locali, avvenuta, l'una, tramite il «ritaglio» delle attribuzioni, l'altra tramite il trasferimento «organico», le due fasi della regionalizzazione si snodano lungo una direttrice comune, rappresentata dalla salda persistenza, in capo allo

Stato, di molteplici funzioni e di personale, dunque di risorse finanziarie. Alla organicità del decentramento si oppone, cioè, la spinta centralizzante i cui punti di emersione si rinvengono sia nella tecnica legislativa di riparto delle attribuzioni, sia nel momento attuativo delle decisioni prese in sede di programmazione.

In particolare, le resistenze dell'apparato centrale ad una piena regionalizzazione si manifestano, sul piano per così dire «visivo», oltre che sostanziale, nella tecnica legislativa di indicare le competenze trasferite alle Regioni e mantenute dallo Stato secondo il modello del «doppio elenco», dove il trasferimento di competenze agli enti territoriali si risolve in un aumento di attribuzioni che ricadono *sub potestate* regionale ma sempre in una prospettiva di forte legame con lo Stato, che non dismette il potere di ingerenza, controllo, indirizzo sulle materie trasferite alle Regioni. Infatti, se nell'art. 66 sono stabilite le funzioni amministrative regionali in materia di agricoltura e foreste (9), le competenze statali sono analiticamente elencate nell'art. 71. Si tratta, talora, di funzioni amministrative collegate alla programmazione nazionale della produzione agricola e forestale (come le attività di ricerca e di informazione), alla dimensione degli interessi coinvolti (come gli interventi di interesse nazionale per il mercato agricolo), alla unicità di esercizio sul territorio nazionale (è il caso della tenuta di registri di varietà e di libri genealogici e della competenza ad adottare provvedimenti di riconoscimento dei marchi di qualità e delle denominazioni di origine). Talora, invece, la riserva statale di competenza è affermata ma non esplicitata sul piano della motivazione, così che è applicando in via analogica i criteri dell'interesse nazionale e delle esigenze di uniformità di disciplina che possono giustificarsi le attribuzioni statali in materia di associazioni di produttori, di sicurezza degli approvvigionamenti, di interventi obbligatori fitosanitari e zooprofilattici. In altri casi, infine, non è possibile rintracciare elementi di riferimento per spiegare l'attribuzione delle competenze allo Stato: si pensi alla dichiarazione del carattere eccezionale delle calamità e avversità atmosferiche, o alle opere e mezzi di protezione delle foreste dagli incendi.

Ciò premesso, deve essere osservato che la delimitazione di competenze attraverso la predisposizione di un doppio elenco sfuma nell'intrecciarsi delle attribuzioni in tema di programmazione. L'art. 11 del d.p.r. 616 assegna, in linea

(6) La possibilità di disporre di finanziamenti rende, invero, l'ente pubblico capace di far fronte ai propri compiti istituzionali in piena autonomia. Disponendo delle fonti di finanziamento, gli enti locali dispongono di un valido strumento di controllo delle attività sul territorio, attività che possono dalla Regione essere indirizzate e coordinate verso specifici fini in aderenza alle peculiarità locali. In altri termini, la circostanza che la Regione sia in grado di disporre dei finanziamenti determinandone l'impiego, implica che alla Regione venga riconosciuto il potere di giudicare la convenienza dell'attività alla quale il finanziamento è rivolto, permettendone o meno la realizzazione. L'accordare o meno autonomia finanziaria alle Regioni, allora, si traduce nel riconoscere o, all'opposto, nel negare agli enti territoriali autonomia di giudizio, dunque, di scelta, in una parola, nel negare la discrezionalità piena, per relegare l'autonomia locale all'interno di una mera discrezionalità vincolata dalle prescrizioni statali. Affronta, in un'ottica globale, il tema del finanziamento come strumento di controllo e come strumento di indirizzo e coordinamento il risalente, ma fondamentale, PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, 1967, I, *passim*, spec. 253 ss.

(7) Considerazioni sul trasferimento organico delle funzioni alle Regioni in materia di agricoltura e foreste sono rinvenibili, *ex pluribus*, in PASTORI, *Terza fase dell'ordinamento regionale. trasferimenti e riforme nel d.p.r. 616*, in *Le regioni*, 1977, n. 6; ID., *Commento agli artt. 66 e 71 del d.p.r. 616*, in BARBERA e BASSANINI, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978; D'ANIELLO, DESIDERI, SERRANI, *Governo dell'agricoltura e ruolo delle Regioni*, cit.; CASSESE, *Le due vite dell'agricoltura italiana: separazione e integrazione nell'organizzazione agricola pubblica*, in *La politica agricola italiana*, Roma, 1979; SANVITI, *Aspetti del completamento delle funzioni regionali in materia di agricoltura e foreste*, in *Riv. dir. agr.*, 1979, 1; CAPACCIOLI, SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616*, Milano, 1980; BARBERA, *L'agricoltura tra Stato e regioni*, in *La questione agraria*,

1981, n. 3; GIANNINI, *Regioni e riforma istituzionale: note introduttive*, in *Quaderni regionali*, 1984, n. 2-3; D'ANIELLO, *Il riparto di funzioni tra Stato e regioni in agricoltura: le scelte attuali ed i problemi aperti*, in *Stato ed economia. Scritti in ricordo di D. Serrani*, cit., 355 ss.; DESIDERI, TORCHIA, *I raccordi tra Stato e regioni*, Milano, 1986; POTOTSCHG, *I pericoli di un centralismo di ritorno*, in *Le Regioni*, 1986, n. 2; AA.VV., *Seicentosedici dieci anni dopo*, Atti del convegno di Venezia, 18-19-20 novembre 1987, Roma, 1988. Con particolare riferimento all'assetto di competenze in seguito al d.p.r. n. 616 in materia di foreste, si rinvia, per tutti, a ABRAMI, *Commento all'art. 69*, in CAPACCIOLI, SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616*, cit.; ANDREANI, *Stato e regioni nel governo pubblico della silvicoltura*, in *Quaderni regionali*, 1986, n. 4; TAMPONI, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983.

(8) AMATO, *Commento all'art. 11 del d.p.r. 616*, in *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti locali*, a cura di Barbera e Bassanini, cit., *passim*.

(9) Le funzioni regionali concernono la coltivazione della terra e le attività zootecniche, l'allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni, i soggetti singoli o associati che vi operano, i mezzi e gli strumenti che vi sono destinati; la difesa e la lotta fitosanitaria; i boschi, le foreste e l'attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; la raccolta, conservazione, trasformazione ed il commercio dei prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici da parte di imprenditori agricoli singoli o associati; gli interventi a favore dell'impresa e della proprietà agraria; le attività di divulgazione tecnica e di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali; le attività di ricerca e sperimentazione di interesse regionale; le destinazioni agrarie delle terre di uso civico; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; gli interventi di protezione della natura comprese le istituzioni di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide.

generale, allo Stato la funzione di determinare gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni e alle Regioni la funzione di determinare propri programmi di sviluppo in armonia con gli obiettivi della programmazione nazionale, delineando così un modello di azione coordinata tra potere centrale e autonomie locali. Laddove, però, tale programmazione investe l'agricoltura, il modello di interazione Stato-Regioni viene diversamente disegnato dal legislatore, assegnando ai rapporti Stato-enti territoriali una valenza ed una incisività del tutto peculiare (10). Infatti, se l'art. 11 prevede che il concorso dello Stato e delle Regioni sia circoscritto agli obiettivi della programmazione economica nazionale, in sede di programmazione nazionale «per la realizzazione della politica delle produzioni e di mercato dei prodotti agricoli» si prescrive che siano «determinati gli indirizzi produttivi e gli obiettivi anche quantitativi, le aree da favorire, i livelli massimi di incentivazione, gli strumenti per la gestione della politica di mercato, nonché il coordinamento finanziario degli interventi regionali con quelli nazionali attinenti ai mercati». Nella programmazione agricola, più ampio appare, dunque, l'ambito in cui deve cimentarsi il rapporto di cooperazione tra Stato e Regioni, al fine di stabilire un equilibrio ed una compenetrazione delle diverse esigenze di cui sono portatori i soggetti coinvolti (11).

Ma è nel momento applicativo della programmazione che il segnalato intreccio di competenze Stato-enti locali subisce una battuta di arresto, laddove la predisposizione e la gestione dei finanziamenti risultano vincolati nei fini in modo tale da sottrarre alle Regioni la capacità di realizzare sul territorio interventi sulle produzioni e sulle strutture. L'attribuzione di fondi alle Regioni è, ancora una volta, come già era accaduto *sub* d.p.r. n. 11/1972, svincolato dal raggiungimento dei traguardi produttivi posti dal programma verso i quali sarebbe dovuto convergere l'insieme degli interventi regionali, utilizzando proprio quei finanziamenti. In realtà, il modello di finanziamento degli enti territoriali assunto dal d.p.r. n. 616 è un modello «verticistico», in cui è l'apparato centrale che predetermina puntualmente gli interventi sulle strutture che le Regioni sono poi chiamate ad eseguire, identificando al momento dell'erogazione del finanziamento modalità e destinatari degli interventi pubblici di competenza regionale (12).

In definitiva, pur se improntato ad un'ottica di decisa apertura al decentramento, il d.p.r. 616 costituisce un provvedimento di compromesso tra le spinte autonomiste degli enti locali, da un lato, e le contro-spinte centraliste, dall'altro. Il risultato è un trasferimento «organico» di funzioni, nel quale convivono concezioni diverse del rapporto Stato-Regioni, che vanno da una rappresentazione delle Regioni come enti politici di programmazione alla conside-

razione degli enti locali come nuovi uffici periferici dell'amministrazione centrale (13). Infatti, se, su un piano astratto, la Regione viene assunta come interprete naturale dei problemi relativi al territorio, sul piano attuativo la Regione non emerge come ente esponenziale rappresentativo, cioè come ente – reale espressione della realtà regionale –, né come ente effettivamente trasversale, non avendo la capacità di assicurare una visione non settoriale dei problemi. In conclusione, la Regione non emerge dal disegno autonomista del d.p.r. n. 616 come ente dotato di visibilità, nella separazione rispetto allo Stato, e determinante nella vita del governo locale, tramite l'integrazione con gli altri enti territoriali. Difetta, inverò, nella regionalizzazione attuata dal decreto in esame, quella latitudine di poteri che consenta alle Regioni di divenire, per gli altri enti locali, il passaggio obbligato nelle relazioni da e per il centro e che permetta alle Regioni di definire l'assetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali sottostanti, modellandolo in funzione delle caratteristiche socio-economiche e territoriali di ciascun sotto-sistema locale tramite l'adeguamento al variare dell'evoluzione propria di ciascun ambito settoriale di intervento (14).

Nell'oscillazione tra accentramento e decentramento, la spinta autonomista trova sbocco in anni recenti, sfociando nell'iniziativa referendaria, promossa ai sensi dell'art. 75 Cost., di abrogazione di alcuni Ministeri (15) che insistono su materie di competenza regionale e, in particolare, di abrogazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (16).

Allo scopo di «realizzare adeguamenti della struttura e dei servizi del Ministero *de quo* alla mutata situazione per effetto dell'attuazione dell'ordinamento regionale e del trasferimento e della delega alle Regioni della massima parte delle competenze ministeriali» (17), la richiesta referendaria è diretta ad abrogare il r.d. 1661/1929, istitutivo del Ministero, e il r.d. 27 settembre 1929, avente ad oggetto l'organizzazione del Ministero stesso.

Il periodo successivo al positivo svolgersi del referendum e alla abrogazione conseguente della normativa relativa al Ministero dell'agricoltura e delle foreste vede, tuttavia, l'istituzione, prima con d.l. 4 agosto 1993, n. 272, poi reiterato con il successivo d.l. 2 ottobre 1993, n. 393, infine con la l. 4 dicembre 1993, n. 491, del nuovo Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (18). Modificando la tecnica del doppio elenco, utilizzata nei precedenti provvedimenti di regionalizzazione, ed adottando un modello di individuazione delle competenze regionali «per esclusione» (è regionale ciò che non è elencato tra le competenze ministeriali), la legge n. 491 assume, nel trasferire funzioni alle Regioni, una posizione omnicomprensiva, attribuendo, da un lato, alla competenza regionale tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste,

(10) V., al riguardo, AMATO, *Commento all'art. 11 del d.p.r. 616*, in *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti locali*, a cura di Barbera e Bassanini, cit. Cfr. PASTORI, *Regioni e agricoltura alla svolta della programmazione*, in *Le Regioni*, 1979, nn. 2-3; ID., *I modelli procedurali della programmazione nazionale*, in *Stato, regioni ed enti locali: dalla separazione al coordinamento delle funzioni*, in *Quaderni regionali*, Formez, 1982; CESARETTI, *La programmazione in agricoltura. Il piano agricolo nazionale*, Milano, 1985.

(11) Così D'ANIELLO, *Il riparto di funzioni tra Stato e regioni in agricoltura*, cit., 365.

(12) Nei casi in cui sono previsti margini di flessibilità in sede regionale, l'utilizzo delle somme assegnate deve comunque rimanere nell'ambito delle destinazioni indicate dallo Stato. Cfr., sul punto, DESIDERI, *L'attuazione della legge n. 984 del 1977. Il piano stralcio*, in *Nuovo dir. agr.*, 1979, 25, testo e note.

(13) D'ANIELLO, *Il riparto di funzioni tra Stato e regioni in agricoltura*, cit., 372.

(14) Così CAMMELLI, *Appunti per una conclusione del processo di regionalizzazione in Italia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1, Milano, 1991, 221 ss., spec. 222-223 e 231.

(15) Le richieste abrogative riguardavano i Ministeri delle partecipazioni statali, della sanità, del turismo e dello spettacolo, dell'industria e del commercio.

(16) Al Ministero dell'agricoltura e delle foreste è rivolta l'ampia trattazione di ADORNATO, *Il ministero dell'agricoltura e delle foreste. Storia, organizzazione e funzioni*, Roma, 1991.

(17) Così Corte cost. 4 febbraio 1993, n. 26, in *Giur. cost.*, 1993, 159 ss., nella parte in fatto della decisione che ha dichiarato ammissibile il referendum. La Corte, ritenendo «congruo e coerente» il quesito, ha evidenziato che, benché l'agricoltura assuma un ruolo di primo piano in ambito comunitario, il Trattato di Roma impegna lo Stato membro ad adottare le misure per assicurare l'esecuzione degli obblighi da esso derivanti senza, tuttavia, indicare anche a quali organi debbano essere affidate le relative funzioni. Sull'iniziativa referendaria regionale, GEMMA, *Soppressione dei ministeri mediante referendum: la Corte apre, anzi spalanca, le porte*, in *Giur. cost.*, 1993, 187 ss.; COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, *ivi*, 1993, 168; PARODI, *L'iniziativa referendaria regionale al vaglio della Corte*, in *Le Regioni*, 1993, 1446 ss.

(18) Sul quale si rinvia a ADORNATO, DESIDERI, *La riforma del ministero dell'agricoltura: tanto rumore per (quasi) nulla*, in *Dir. agricoltura*, 1993, 267; FIORITTO, *Agricoltura*, in *Annuario delle autonomie locali*, Roma, 1993, 31 ss. e 1994, 32 ss.; COSTATO, BORGHI, AGOSTINI, GULLA, *Commentario alla l. 4 dicembre 1993, n. 491*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 220 ss.

acquacoltura, agriturismo e di conservazione del territorio rurale e, dall'altro, riservando al neo-istituito Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (MIRAAF) le funzioni di indirizzo e coordinamento, di definizione delle politiche nazionali, di attuazione della normativa comunitaria, di cura delle relazioni internazionali, dove l'autonomia regionale trova garanzia nella partecipazione alle attività ministeriali del Comitato delle politiche agroalimentari e forestali, creato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

La vocazione autonomista soddisfatta, sul piano sostanziale, dalla legge n. 491 con l'attribuzione alle Regioni delle competenze non più secondo una procedura di ritaglio ma in una prospettiva globale di trasferimento (19), non trova però ancora rispondenza per ciò che attiene all'assetto degli apparati centrali: anziché creare un dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la legge del 1993 opera, infatti, una ricostituzione, sotto diverso nome, del soppresso Ministero dell'agricoltura (20). Ed è la volontà di attuare in modo pieno il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia agricola e forestale, in considerazione dell'istituzione del MIRAAF, che sta alla base di una nuova richiesta referendaria, diretta ad abrogare la legge n. 491 perché in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.

È storia che la dichiarata ammissibilità del referendum (21) ha, però, aperto le porte alla possibilità di una nuova soppressione del Ministero. Ed è storia che sull'onda della richiesta referendaria si è percorsa la strada dell'approvazione del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che, sopprimendo il MIRAAF, ha riorganizzato le funzioni dell'amministrazione statale nel nuovo Ministero per le politiche agricole, dando avvio all'attuazione della l. 15 marzo 1997, n. 59.

2. - Presentata come provvedimento di realizzazione del federalismo amministrativo, la l. 15 marzo 1997, n. 59 nasconde un equivoco di fondo, legato alla pretesa attuazione, appunto, del c.d. federalismo a Costituzione invariata (22).

Invero, in senso tecnico il federalismo è un modello costituzionale che nasce non dalla dismissione di poteri da parte di uno Stato centrale costituito, bensì dall'aggregazione di Stati indipendenti che si federano (23). Nell'attuale dibattito

(19) Anzi, nella legge istitutiva del MIRAAF è la competenza statale ad essere «ritagliata» dalle competenze regionali.

(20) Rinviando a successivi regolamenti la distribuzione dell'organico del soppresso Ministero tra il nuovo Ministero e le Regioni, il riordino e la soppressione degli organi consultivi v. il d.p.r. 15 marzo 1994, n. 197, «Regolamento recante norme per l'organizzazione degli uffici del ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali» e il d.m. 22 novembre 1994, n. 750 in materia di funzionamento e organizzazione del comitato permanente.

(21) La Corte costituzionale, con decisione 10 febbraio 1997, n. 15, in *Foro it. Rep.*, 1997, ha negato di essere di fronte ad una richiesta di abrogazione di una disciplina a contenuto costituzionalmente vincolato, dato che nessuna delle attribuzioni amministrative del nuovo Ministero, operante in materie in cui la Costituzione ha previsto, ed è stato attuato, un largo decentramento regionale, può dirsi costituzionalmente necessaria. In questa prospettiva, riprendendo le motivazioni delle precedente Corte cost. 4 febbraio 1993, n. 26, cit., viene ribadito che il Trattato CEE non indica gli organi ai quali lo Stato deve affidare le funzioni relative alla esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ed al coordinamento delle politiche agricole, né impone di affidarle ad un Ministero: così che «ben potrebbe avviarsi alla eliminazione dell'apparato dicasteriale in questione con una diversa organizzazione delle funzioni spettanti allo Stato». Sulle vicende referendarie promosse dalle Regioni, GROPPI, *Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca: la prima attuazione della legge n. 59/1997 sotto la spinta delle richieste referendarie*, in *Le Regioni*, 1997, 887 ss., spec. 894 ss.

(22) V. GIANFRANCESCO, *Il federalismo*, cit. Cfr. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano*, in *Le Regioni*, 1995, 234; LUCIANI, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, Atti del Convegno di Roma, 31 gennaio-1° febbraio 1997, a cura di Pace, Padova, 1997.

(23) Conformemente alla etimologia della parola: *foedus*, cioè patto, indica il carattere centripeto e non centrifugo del meccanismo federativo. *Foederati* erano, infatti, i popoli alleati di Roma ed è in questa accezione che il termine «federalismo» viene utilizzato negli Stati federali, come gli

istituzionale, il termine ha, tuttavia, perso il significato proprio, per assumere la diversa accezione di riformulazione dell'apparato dello Stato tramite ampia concessione di autonomie alle Regioni e agli enti locali (24). Maggiormente appropriato, per definire la portata della legge Bassanini, sembra, allora, il ricorso alla locuzione «decentramento amministrativo autarchico», dove per «decentramento» si intende non tanto l'attribuzione di competenze ad organi periferici, quanto, piuttosto, una formula organizzatoria dei pubblici poteri diversa ed opposta all'accentramento delle funzioni in capo alle strutture centrali dello Stato, e per «autarchico» si intende la concessione ad enti distinti dallo Stato del potere di amministrare i propri interessi mediante un'autonoma attività amministrativa, dotata dell'autorità tipica del provvedimento amministrativo statale (25). Con una precisazione.

Premessa la distinzione tra decentramento autarchico (concessione di autonomia agli enti territoriali) e decentramento politico o costituzionale (trasferimento di poteri dallo Stato ad enti diversi), il trasferimento di funzioni alle Regioni realizzato dalla legge n. 59 si concretizza in un decentramento assoluto, trattandosi invero di decentramento allo stesso tempo autarchico e politico. Il definitivo completamento della regionalizzazione, attuato dalla legge Bassanini, trova, invero, referente nella stessa lettera del provvedimento, dove l'art. 1, dopo aver delegato al Governo l'emanazione di «uno o più decreti legislativi volti a conferire alle Regioni ed agli enti locali (...) funzioni e compiti amministrativi», precisa che per «conferimento si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti». La tecnica legislativa utilizzata per realizzare il modello autonomista si traduce, in primo luogo, dunque, non già nel ritaglio di competenze della Regione nell'ambito delle più vaste competenze dell'apparato centrale, bensì nell'articolazione di molteplici meccanismi di dismissione delle competenze statali a favore degli enti territoriali, potendo la cessione di funzioni avvenire sia tramite lo strumento tecnico del *trasferimento*, ovvero tramite la definitiva dismissione di competenze da parte dello Stato, sia mediante la *delega*, cioè mediante cessione dell'esercizio di poteri dello Stato a tempo indeterminato ma, almeno teoricamente,

U.S.A. o l'India. Cfr., sul punto, OLIVETTI RASON, *Vecchio e nuovo nel federalismo degli Stati Uniti d'America*, in *Esperienze federali contemporanee*, a cura di Olivetti Rason e Pegoraro, Padova, 1996, 83; D'IGNAZIO, *Federalismo e modelli di distribuzione delle competenze locali negli Stati Uniti d'America*, in *Principio di autonomia e forma dello Stato: la partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, a cura di Groppi, Torino, 1998, 387; HAMILTON, *Lo Stato federale*, Bologna, 1987.

(24) Se si intende il federalismo non in senso tecnico ma come generico processo di ripartizione dei poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti (così LUCIANI, *A mò di conclusione*, cit., 215) la scelta «federale» portata avanti dalla legge Bassanini si collega piuttosto all'esperienza tedesca del c.d. federalismo di esecuzione, su cui MAUNZ, ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht*, München, 1991; ARNDT, RUDOLF, *Öffentliches Recht*, München, 1992, 28; DEGNI, *Federalismo modello Germania*, Roma, 1995; PINELLI, *I progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e il federalismo di esecuzione*, in *Le Regioni*, 1996, 215 ss.; TOMUSCHAT, *Il federalismo tedesco*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., 194; CERULLI IRELLI, *Relazione*, in *Le autonomie regionali alla prova della riforma: interpretazione e attuazione della legge n. 59 del 1997*, a cura dell'I.S.R., Roma, 1997. Sottolinea come il versante dell'esecuzione in via amministrativa delle leggi non può costituire l'elemento essenziale ed identificante della forma di Stato federale, senza considerare l'autonomia normativa politica che si traduce, in primo luogo, in autonomia legislativa GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, 630, nota 13.

(25) V. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970; ROTELLI, *Decentramento ed efficienza nella pubblica amministrazione*, in *Stato sociale, servizi, pubblico impiego*, Napoli, 1990, 134; VOCI, *Il decentramento amministrativo e le autonomie locali*, in *L'amministrazione pubblica italiana*, a cura di Casese e Franchini, Bologna, 1994, 97. Sul decentramento autarchico di particolare interesse, in ampia prospettiva, il risalente GIOVENCO, *Autarchia amministrativa e governo locale: contributo agli studi per la riforma locale in Italia*, Empoli, 1939 e GIANFEROTTI, *La dottrina amministrativistica italiana e la nozione di autarchia*, in *Le autonomie e l'Europa*, a cura di Schiera, Bologna, 1993, 119.

revocabile, sia mediante l'attribuzione di «funzioni e compiti». Con un'avvertenza.

Nelle materie di cui all'art. 117, 1° comma, Cost., la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni in forza della legge n. 59/1997 spetta costituzionalmente all'ente territoriale. Ne deriva che gli «oggetti» che appartengono già alla competenza regionale ex art. 117 Cost. vengono ora conferiti alle Regioni non a titolo di delega né di attribuzione, ma solo di *trasferimento* (26), *rectius*, di completamento di quel processo di trasferimento che, iniziato nel 1972, è proseguito nel 1977 e nel 1993, prima di approdare alla definitiva regionalizzazione attuata dalla legge n. 59. Nelle altre materie, invece, le Regioni hanno solo il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'art. 117, 2° comma, Cost., soltanto in relazione alle quali potrà parlarsi correttamente di delega o di attribuzione (27). Se, cioè, è ammissibile la delega di funzioni che non sono proprie degli enti locali, non è ammissibile, al contrario, parlare di delega per ciò che attiene a funzioni che già costituzionalmente ricadono nella competenza delle Regioni, ma solo di definitivo trasferimento.

Dunque, la legge n. 59 del 1997 non introduce nell'Ordinamento nuovi modelli di decentramento, ma utilizza i tradizionali istituti del trasferimento e della delega di funzioni secondo il canovaccio del decentramento autarchico. Punto di volta e di rottura rispetto alle precedenti esperienze di regionalizzazione è rappresentato, piuttosto, dal *quantum* di funzioni trasferite alle Regioni e agli altri enti locali e dalla novità della tecnica legislativa assunta per la demarcazione degli ambiti di competenza Stato-Regioni. La regola, osservata dal d.p.r. n. 11 del 1972 e dal d.p.r. n. 616 del 1977, per la quale agli enti territoriali spettavano le competenze riservate dalla legge, viene capovolta: nel sistema di *trasferimenti, deleghe e attribuzioni*, disegnato dalla legge n. 59, all'apparato centrale spettano le competenze che risultano in negativo, ovvero ciò che non ricade nella sfera di autonomia regionale (28).

In applicazione, nel trasferimento alle Regioni, del duplice criterio sostanziale (spettano alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità) e formale-territoriale (sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori), residuano allo Stato le funzioni relative alla cura degli interessi nazionali e quelle non localizzabili in aree definite del territorio nazionale. La competenza statale viene ristretta all'elenco tassativo di materie ritenute di interesse nazionale, espandendosi la competen-

za regionale in tutti i settori dai quali lo Stato si è ritirato per accordare spazio alle autonomie locali. L'oscillazione tra accentramento e decentramento trova, ora, un punto fermo nella primazia dei poteri locali e nell'attuato scioglimento dei lacci che dagli anni '70 legavano le autonomie regionali alle prescrizioni dell'autorità centrale (29).

Ma la portata innovativa della riforma Bassanini si coglie nella rivoluzione copernicana che la legge attua nel sistema di ripartizione delle competenze. Infatti, deve essere osservato che, mentre nel 1972 e nel 1977 il trasferimento era avvenuto secondo un criterio gerarchico-piramidale, che vedeva lo Stato in posizione di supremazia e gli enti locali appendici, più o meno autonome, dell'apparato centrale, comunque in funzione «servente» rispetto alla programmazione statale, la legge n. 59/1997 segna l'affermarsi di un criterio opposto: l'ordine viene rovesciato e le attribuzioni di funzioni avvengono secondo un ordine gerarchico inverso, che muove non dall'alto della piramide, ma dal basso.

Se, cioè, nelle precedenti esperienze di regionalizzazione il dibattito tra decentramento e accentramento si svolgeva sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni, rispetto ai quali il legislatore operava la scelta delle materie da accordare alla potestà dell'uno o dell'altro soggetto, nella terza regionalizzazione il ventaglio dei soggetti interessati si amplia, ed un ruolo di primo piano viene assegnato a quegli enti locali *sub-regionali* cui scarsa voce era stata riconosciuta nei provvedimenti di decentramento del passato. Nella legge n. 59/1997 il decentramento non è più un «*affaire*» tra Stato e Regioni, ma si estende, coinvolgendo, certamente, le Regioni, ma anche gli altri enti esponenziali delle comunità locali, dando piena attuazione all'art. 118 Cost. La generalità delle competenze e delle funzioni amministrative viene, infatti, attribuita innanzitutto ai Comuni, quindi alle Province ed alle Comunità montane, poi alle Regioni, infine allo Stato. In dettaglio, al Comune fanno capo *tutte* le funzioni amministrative, fatta eccezione per quelle che il Comune non può svolgere a causa delle proprie dimensioni, sia territoriali che istituzionali, o che esulano dall'interesse locale. Tali ultime funzioni sono di competenza della Provincia o della Comunità montana, con esclusione di quelle funzioni che travalicano l'ambito provinciale. La competenza di ciò che esorbita dall'interesse provinciale è riservata alle Regioni o, se le funzioni esulano anche dall'ambito territoriale e di interesse regionale o dalle effettive possibilità gestionali delle amministrazioni regionali, allo Stato (30). Tale inedito modello di distribuzione delle com-

(26) Invero, i termini *trasferimento, delega e attribuzione* non sono fungibili tra loro. La differenza fra *trasferimento e attribuzione*, da un lato, e *delega*, dall'altro, si coglie nella diretta spettanza o meno della funzione in capo al soggetto destinatario. La delega di funzioni nel rapporto Stato-Regioni-Enti locali differisce, tuttavia, dal modello di delega amministrativa, comportando un trasferimento non solo dell'esercizio ma anche della titolarità della funzione in capo all'ente territoriale destinatario. Sulla autonomia della nozione di delega di funzioni amministrative nei rapporti Stato-Regioni-Enti locali, MARTINES, RUGGERI, *Le deleghe regionali agli enti infraregionali: modello costituzionale e modelli di sperimentazione-attuazione*, in AMMANATI, GAMBINO (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, 1992, 19 ss.; STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 1993, 92, 204 s. Problemi possono sorgere nel distinguere il *trasferimento* dall'*attribuzione*. In coerenza con la sistematica costituzionale deve ritenersi, con GIANFRANCESCO, *Il federalismo*, cit., 636, che per *trasferimento* debba intendersi il passaggio della titolarità di funzioni alle Regioni nelle materie di cui all'art. 117 Cost., mentre con il termine *attribuzione* ci si debba riferire al passaggio di competenze agli enti locali ex art. 128 e 118, 1° comma, Cost. Diversamente, afferma che il trasferimento si distingue dall'attribuzione avendo ad oggetto compiti già spettanti allo Stato, anziché compiti nuovi, CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di dir. amm.*, 1997, 417. V. anche, *infra*, nota 30.

(27) Così GERMANÒ, *Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad «oggetti» attinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1999, 877 ss., spec. 879.

(28) Tecnica, questa, già abbozzata nella legge istitutiva del MIRAFAF. V. *supra*.

(29) Alcune materie di rilievo nazionale o, comunque, sovra-regionale quali la promozione dello sviluppo economico del territorio e la valorizza-

zione dei sistemi produttivi, vengono affidate alla duplice competenza dello Stato e delle Regioni, dove i diversi interessi in gioco e, potenzialmente in conflitto, trovano composizione nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Sulla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, v. PIZZETTI, *La conferenza Stato-città e autonomie locali*, in *Giornale di dir. amm.*, 1997, 668 ss.; LUATTI, *Prende avvio la «conferenza Stato-città e autonomie locali», tra aperti consensi e notevoli perplessità*, in *Gazz. Giur. Italia Oggi*, 1997, n. 17, I, 5 ss.

(30) Dallo Stato parte, dunque, ai sensi della legge n. 59/1997, un flusso di funzioni dirette verso le Regioni a titolo di *trasferimento*, nelle materie dell'art. 117 Cost., e a titolo di *delega*, ai sensi dell'art. 118 Cost., nelle materie non comprese nell'art. 117. V. *supra*, nota 26. Deve essere aggiunto che a tale flusso di funzioni si affianca un altro flusso di competenze, che si muove a livello di governo territoriale. Ci si riferisce, in particolare, al conferimento di funzioni da parte delle Regioni agli enti locali sottostanti, che può avere ad oggetto sia funzioni precedentemente esercitate dallo Stato e conferite alle Regioni, sia funzioni in precedenza esercitate dalle Regioni. Lo strumento utilizzato per realizzare questo secondo flusso di funzioni, che dalle Regioni si dirige verso gli enti *sub-regionali*, è la delega ex art. 118, 3° comma, Cost., utilizzabile anche nel caso di funzioni delegate dallo Stato alla Regione e che la Regione devolve agli enti locali. Nell'ipotesi di *sub-delega*, alla Regione continuano a far capo i poteri di direttiva e di controllo sullo svolgimento della funzione sub-delegata all'ente locale, dove la non estromissione dello Stato, soggetto inizialmente delegante quella specifica funzione alla Regione, dalla gestione dei compiti delegati viene assicurata dall'esercizio del potere di controllo di secondo grado sulle scelte della Regione. Sul problema dell'*attribuzione della titolarità* di funzioni da parte della Regione agli enti locali, nel silenzio della Costituzione, si rinvia a GIANFRANCESCO, *Il federalismo*, cit., 639 ss.



petenze assolve allo scopo di favorire lo svolgimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle comunità, tramite l'attribuzione di responsabilità pubbliche alle autorità amministrative più vicine ai cittadini interessati.

È, questa, l'applicazione del principio di sussidiarietà (31), del quale l'art. 4, 3° comma, della legge n. 59 fornisce una definizione sintetica, nel momento in cui segna la direttrice lungo la quale deve svolgersi il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, affermando che nei confronti delle Regioni e degli enti locali lo Stato deve mantenere soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere attribuite agli enti minori, in quanto «incompatibili con le dimensioni» e le possibilità operative degli stessi.

Perno del sistema della terza regionalizzazione è, dunque, il principio di sussidiarietà.

Ora, al principio guida della sussidiarietà (32), l'art. 4, 3° comma, affianca altri criteri, alla luce dei quali deve avvenire il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali. È opportuno subito avvertire che tali criteri, incidendo sulla latitudine dei poteri trasferiti alle autonomie territoriali, contribuiscono a marcare ulteriormente il punto di rottura tra la terza regionalizzazione e quelle precedenti esperienze di decentramento attuate nello spirito di conservazione di funzioni all'autorità centrale. Infatti, laddove il d.p.r. 1972 ed il d.p.r. 1977 operavano la realizzazione di un sistema istituzionale improntato ad autonomie locali destinate a funzioni, ma individuate secondo una procedura di stralcio dalle competenze statali, e, sul piano applicativo, soggette ai vincoli finanziari dell'apparato centrale, la legge n. 59 apre l'organizzazione amministrativa alle specificità territoriali, ancorando il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali ai principi di completezza (33), differenziazione (34), efficienza ed economicità, cooperazione fra Stato, Regioni ed enti locali (35), omogeneità (36), e, soprattutto, sancendo il principio dell'autonomia organizza-

tiva, regolamentare e finanziaria.

Se l'autonomia organizzativa e regolamentare assegna alle Regioni ed agli enti locali quella visibilità, rispetto allo Stato, e quel peso specifico nella vita del governo locale loro negata dai provvedimenti di decentramento degli anni '70, così che Regioni ed enti locali si pongono ora non come appendici dell'amministrazione statale centrale ma espressione delle diverse realtà territoriali, il potere di disporre dei finanziamenti pubblici consente alle autonomie locali di modulare gli interventi finanziari in relazione alle modificazioni socio-economiche del settore sul quale si intende incidere, nel quadro di una programmazione di settore non più vincolata dal governo centrale ai criteri predefiniti di utilizzo del finanziamento erogato. L'individuazione precisa e puntuale della destinazione cui lo Stato legava la concessione di finanziamenti alle Regioni nei d.p.r. n. 11/1972 e n. 616/1977 cede il passo ad un sistema nel quale, alla predeterminazione «dall'alto» dell'impiego del pubblico denaro, si sostituisce un modello di gestione dove i fini da raggiungere sono individuati dai governi locali e gli interventi modulati sul variare delle esigenze e peculiarità delle singole situazioni territoriali. L'autonomia finanziaria è, invero, il presidio di ogni autonomia amministrativa, che garantisce all'ente territoriale la possibilità di porre in essere una autogestione aderente alle realtà locali, pur nel rispetto dei principi generali indicati dallo Stato.

Nell'assetto di competenze delineato dalla riforma Bassanini, nel quale le Regioni vedono attuato il definitivo e completo trasferimento di funzioni agli enti locali viene riconosciuto il valore di enti esponenziali delle comunità territoriali, ed il principio di sussidiarietà determina l'abbandono della vecchia tecnica legislativa di stralcio delle competenze locali da quelle statali, a favore dell'adozione del diverso modello di demarcazione dell'ambito di operatività regionale «in negativo» (37), interviene (38) il d.lgs. 4 giu-

(31) Di derivazione comunitaria, il principio di sussidiarietà regola la ripartizione delle competenze tra enti originari, ed enti di rango superiore. Enunciato nell'art. 3B, paragrafo 2 del Trattato di Maastricht, tale principio si sostanzia nel fatto che «nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in modo soddisfacente dagli Stati Membri e possano, pertanto, in ragione dell'ambito o degli effetti degli obiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità». V. al riguardo, VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea, in Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994, 1929; VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà, in Sussidiarietà: la riforma possibile*, a cura di Vittadini, Milano, 1998, 53; RUSSO, *Il principio di sussidiarietà e il diritto agrario comunitario: spunti per una indagine*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 541; RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello di analisi, in Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*, a cura di Rinella, Coen, Scarciglia, Padova, 1999, 3; MASINI, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio*, Milano, 2000, 43 ss.

(32) Il cui corollario è il principio di adeguatezza, che richiede che l'amministrazione locale che riceve il conferimento di funzioni e compiti sia organizzativamente idonea a garantire l'esercizio, anche tramite la costituzione di associazioni tra enti locali. Si pensi, al riguardo, all'ipotesi di associazioni di Comuni, su cui, in una prospettiva generale, RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Padova, 1984.

(33) In virtù del quale, allo scopo di completare il trasferimento di competenze, le competenze non cedute agli enti locali devono essere attribuite alle Regioni, cui spettano, comunque, le funzioni di programmazione anche nelle materie conferite a Province e Comuni. La regione diventa, così, nello spirito della riforma Bassanini, il referente degli enti territoriali minori, passaggio obbligato nelle relazioni da e per l'apparato centrale sia per quanto attiene alla erogazione di finanziamenti, sia sul terreno della programmazione socio-economica, della pianificazione territoriale e delle scelte nelle politiche di settore.

(34) L'allocazione delle funzioni e dei compiti deve avvenire alla luce delle diverse caratteristiche, strutturali, organizzative, demografiche degli enti locali destinatari del conferimento, al fine di definire un assetto di competenze, modellato in funzione delle specificità sociali, economiche e territoriali di ciascun sistema locale, capace di variare, adeguandosi alle modificazioni di ciascun ambito settoriale di intervento.

(35) Il raccordo tra i diversi livelli istituzionali avviene tramite la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata. La prima promuove il coordinamento della programmazione econo-

mica statale con quella regionale, rappresenta le esigenze delle Regioni, al fine di consentire al Governo di elaborare gli atti comunitari tenendo conto delle istanze regionali, stipula, con riferimento a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale o infra-regionale, intese ed accordi tra Governo e Regioni. La Conferenza Stato-Regioni rappresenta, dunque, la sede di definizione di linee politiche e scelte comuni, contemplando interessi talvolta anche contrastanti. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha il compito di coordinare i rapporti tra lo Stato e le autonomie locali (secondo la laconica definizione dell'art. 9, 5° comma, d.lgs. 281/1997), oltre ad avere funzioni di studio, informazione e confronto in merito alle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni, proprie o delegate, degli enti locali, nonché quelle di esame e discussione dei problemi afferenti all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, delle iniziative legislative e degli atti di Governo a ciò attinenti. L'art. 9 della legge n. 59/1997 e il collegato d.lgs. n. 281/1997 affidano, infine, alla Conferenza unificata la competenza nelle materie di interesse comune alle Regioni ed agli enti locali, nel cui ambito la Conferenza promuove intese tra Governo, Regioni ed enti locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune, ed esprime pareri, soprattutto con riguardo al disegno di legge finanziaria e ai disegni di legge collegati, al documento di programmazione economica e finanziaria.

(36) Ai diversi livelli di governo devono essere trasferite o attribuite funzioni omogenee, anche tenendo conto delle funzioni già esercitate. Il conferimento di una funzione implica, cioè, il conferimento automatico anche dei compiti a quella connessi, strumentali e complementari, per accentrare in una sola sede l'intero processo decisionale di ogni procedimento, anche al fine di rendere più agevole l'individuazione dei procedibili, sul piano politico, civile, penale e amministrativo, delle scelte compiute.

(37) È di competenza regionale ciò che non rientra tra le competenze statali determinate tassativamente dalla legge.

(38) In attuazione dell'art. 3, 1° comma, lett. a), della legge n. 59/1997 ed in anticipo sui termini previsti dalla stessa legge n. 59 (31 marzo 1998). L'inizio dell'opera di decretazione delegata con l'emanazione del d.lgs. n. 143/1997, recante «Norme per il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale», in anticipo rispetto ai termini trova spiegazione nella necessità, accennata *supra*, di evitare lo svolgimento del referendum popolare indetto dalle Regioni e dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale diretto a sopprimere il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, istituito, com'è noto, in seguito al referendum abrogativo della legge di disciplina del Ministero dell'agricoltura e foreste.

gno 1997, n. 143. Il decreto, individuando «tassativamente le funzioni e i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali» e conferendo alle Regioni tutte le funzioni in materia di agricoltura, pesca, foreste, agriturismo, sviluppo rurale, alimentazione, precedentemente svolte dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, sopprime il MIRAFAF, ed affida le funzioni di coordinamento e di elaborazione delle linee nazionali di politica agricola, di rappresentanza degli interessi nazionali in sede comunitaria ed internazionale, di regolazione del mercato agricolo al neo-istituito dicastero, denominato Ministero per le politiche agricole (39).

In particolare, il decreto n. 143 ritaglia all'apparato centrale la competenza in relazione a funzioni che investono l'unità dello Stato, sia verso l'interno (come la programmazione) sia verso l'esterno (come la rappresentanza degli interessi nazionali e la responsabilità per il soddisfacimento degli obblighi assunti nelle sedi sovranazionali o internazionali) (40), nonché a funzioni che richiedono necessariamente una disciplina unitaria (come quelle di carattere penale (41) e ad attribuzioni relative a soggetti o rapporti giuridici (42) con ricaduta su tutto il territorio nazionale (43). La categoria dell'interesse nazionale sembra, inoltre, presiedere all'attrazione alla competenza statale non della normazione specifica, ma della disciplina generale e del coordinamento nazionale di un elenco eterogeneo di materie [quali, ad esempio, registri di varietà vegetali, libri genealogici del bestiame, specie cacciabili, biotecnologie (44)]: qui l'interesse all'unitarietà della disciplina viene soddisfatto dal legislatore del 1997 non tramite l'iscrizione delle materie all'area statale, bensì ricorrendo allo strumento della competenza ripartita «aggravata». Invero, in relazione a tali oggetti, non viene sancita la piena competenza statale, né, di conseguenza, secondo la tecnica di individuazione delle attribuzioni regionali «in negativo», viene, implicitamente, determinata l'assegnazione alle Regioni. L'art. 2, 2° comma, del decreto n. 143 disegna, per ciò che attiene alle materie elencate, un sistema di competenza concorrente ripartita tra Stato e Regioni, dove le Regioni possono esercitare la competenza subordinatamente al rispetto del doppio limite dei «principi generali delle leggi dello Stato», ex art. 117 Cost. e della «disciplina generale» posta dallo Stato ex art. 2, 2° comma, d.lgs. n. 143/1997.

Rinviando ad un momento successivo le considerazioni in merito ai confini della competenza locale, in generale, e alla «disciplina generale e coordinamento nazionale», in particolare, quale limite alla competenza regionale che si aggiunge all'obbligo, da parte degli enti locali, di rispettare i

principi della legislazione posta dallo Stato nelle leggi «quadro» (45), preme ora osservare che il d.lgs. n. 143/1997 assume peculiare rilievo nel processo di regionalizzazione dell'agricoltura sotto un duplice profilo. La rilevanza si coglie sia sul piano del trasferimento delle funzioni, con il sancire definitivamente ed in modo completo la competenza regionale, circoscrivendo le attribuzioni statali ad un elenco tassativo di materie, sia sul piano della riforma degli apparati centrali, con il decretare la soppressione del MIRAFAF e degli enti, istituti e aziende sottoposti alla sua vigilanza e con il disporre il trasferimento, invocato sin dal referendum del 1993, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative alle Regioni.

Il lungo processo di trasferimento di competenze in materia agricola alle autonomie locali ha trovato momento conclusivo nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e nei collegati d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 e 11 maggio 1999, n. 152, che hanno attribuito alla competenza locale le ulteriori funzioni di sostegno alle imprese, commercializzazione di prodotti, promozione di consorzi agro-alimentari, spegnimento di incendi boschivi, dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità atmosferica, e compiti in materia di gestione dei beni del demanio idrico, per le funzioni relative alle derivazioni di acqua pubblica, e di tenuta dell'elenco delle acque, completando l'affidamento dell'agricoltura e della cura del territorio all'attenzione degli enti esponenziali periferici.

3. - Il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni e l'allocatione delle attribuzioni regionali in capo alle Province ed ai Comuni delinea, dunque, il nuovo volto della pubblica amministrazione, non più, o, comunque, tendenzialmente non più, apparato burocratico distante dai *cives*, ma autorità vicina, quindi facilmente accessibile ai cittadini interessati. La ramificazione delle competenze e delle attribuzioni dal centro (Stato) fino ai governi territoriali di base (i Comuni), attraverso quel *medium* tra centro e periferia rappresentato dalle Regioni, persegue l'obiettivo di collegare e rendere saldo il rapporto tra azione amministrativa e realtà territoriali, così che l'intervento pubblico non risulti avulso o, in ogni caso, non perfettamente aderente alle specificità locali, ma si risolva in una sorta di «personalizzazione» dell'azione amministrativa, modellata dai vari livelli di governo a seconda delle istanze locali.

L'organizzazione dell'apparato statale in modo che l'organo amministrativo erogatore del servizio risulti il più vicino possibile all'utente trova, in particolare, riconoscimento nell'art. 1, 6° comma, della legge n. 59/1997, che pone «la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei

(39) Su cui v. COSTATO, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 617.

(40) Spettano, in dettaglio, allo Stato, ai sensi dell'art. 2, 1° comma, d.lgs. n. 143/1997, l'elaborazione ed il coordinamento delle linee di politica agricola; la rappresentanza degli interessi nazionali in sede comunitaria; la cura delle relazioni internazionali; l'esecuzione, a livello statale, degli obblighi comunitari ed internazionali.

(41) L'art. 2, 3° comma, del decreto n. 143 assegna allo Stato la competenza in relazione alla prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari, ed alla prevenzione e repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei prodotti ad uso agrario.

(42) È il caso della competenza statale in ordine al riconoscimento delle unioni e delle associazioni nazionali di produttori; al riconoscimento degli organismi nazionali di certificazione; ai compiti relativi agli accordi interprofessionali di dimensione nazionale; alla raccolta, elaborazione e diffusione di dati e informazioni a livello nazionale, ai fini anche del sistema statistico nazionale e del rispetto degli obblighi comunitari. È opportuno, infine, segnalare che l'art. 2, 3° comma, del decreto n. 143 assegna allo Stato la competenza in relazione alla dichiarazione di eccezionali avversità atmosferiche, lungo il solco tracciato dal precedente d.p.r. n. 616/1977. Anche per il decreto n. 143 si ripropongono, da questo punto di vista, le medesime perplessità formulate in ordine al d.p.r. n. 616. Sembra difficile, infatti, rintracciare elementi di riferimento per spiegare l'attribuzione delle competenze allo Stato, quando le avversità atmosferiche eccezionali pos-

sono colpire tutto il territorio dello Stato, ma verosimilmente possono colpire anche solo una Regione o, comunque, una zona del territorio. Non si vede, allora, il motivo di continuare ad ancorare la dichiarazione di eccezionalità dell'evento atmosferico alla competenza dell'apparato centrale, quando dovrebbe, nel caso di evento che colpisce una Regione, essere l'ente locale ad attivarsi per dichiarare lo stato di calamità naturale. Se la Regione è l'interprete della comunità territoriale, deve esserlo anche quando tale comunità è investita dalle avversità atmosferiche. Tuttavia, il d.lgs. n. 112/1998, su cui v. *infra*, ha assegnato alle Regioni la competenza sulla dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione dei territori danneggiati.

(43) V. GERMANÒ, *Ricognizione dei testi normativi*, cit., 882.

(44) Cui si deve aggiungere la competenza statale in materia di scorte ed approvvigionamenti alimentari; tutela della qualità dei prodotti agroalimentari; educazione alimentare di carattere non sanitario; ricerca e sperimentazione svolte da istituti e laboratori nazionali; importazione ed esportazione dei prodotti agricoli e alimentari; interventi di regolazione dei mercati; regolazione delle sementi e materiale di propagazione; regolazione del settore fitosanitario; regolazione dei fertilizzanti; libri nazionali dei boschi da seme; salvaguardia e tutela della biodiversità vegetali ed animali e dei loro patrimoni genetici; gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale; grandi reti infrastrutturali di irrigazione di rilevanza nazionale.

(45) V. *infra*, § 4.

sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata come interessi pubblici primari che lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze». L'affermazione, se ha indubbio valore ove assunta quale criterio guida per la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, nell'ottica di quella rivoluzione copernicana attuata dalla legge n. 59, che vede nel cuore del decentramento i Comuni per poi passare, secondo un sistema di cerchi concentrici, alla competenza delle Province, poi delle Regioni, infine dello Stato, rileva contemporaneamente sotto il profilo dell'essere manovra volta a realizzare l'avvicinamento dell'amministrazione ai cittadini, e, in specie, alle imprese. L'obiettivo di unire P.A. e *civies* e di ridisegnare il sistema dell'azione amministrativa, in generale, e delle politiche per le imprese, in particolare, si fonda sulla semplificazione tanto delle strutture quanto delle procedure, tramite l'unificazione dei momenti decisionali, in modo da consentire alle imprese di avere un unico interlocutore e regole chiare per l'accesso alle misure di sostegno.

Portato della regionalizzazione è, allora, l'avvicinamento dell'amministrazione pubblica ai cittadini e, con esso, il necessario riordino di un sistema burocratico cresciuto per stratificazioni successive di norme, dove tale riordino, cioè tale avvicinamento, si rende possibile semplificando, evitando sovrapposizioni, delegificando. In altri termini, la regionalizzazione si presenta, nella legge n. 59/1997, come un procedimento complesso, nel quale il trasferimento delle funzioni alle Regioni costituisce solo una parte di un più complesso disegno diretto a rifondare l'azione amministrativa all'insegna di un rinnovato rapporto tra cittadino e P.A., rinnovamento che muove, da un lato, dalla ramificazione delle competenze e delle attribuzioni a tutti i livelli di grandi e piccoli enti locali e, dall'altro, dalla delegificazione e semplificazione, quali nuovi cardini dell'agire pubblico.

Delegificazione e semplificazione sono concetti distinti.

La delegificazione descrive il trasferimento del potere normativo, cioè della potestà di porre regole di diritto, dalla legge al regolamento, con il risultato di rendere più flessibili quelle regole, dunque maggiormente adattabili a determinate specificità (46). La delegificazione è fenomeno strettamente correlato all'assetto istituzionale, vedendo lo spostamento del potere amministrativo, ogni volta in cui ciò sia possibile, dal Parlamen-

to al Governo e, nelle autonomie locali, dal Consiglio regionale alla Giunta regionale (47). Ora, se lo strumento *de quo* conduce indubbiamente ad uno snellimento dell'attività burocratica, reso possibile dalla maggiore flessibilità che il regolamento offre rispetto alla legge, non deve rimanere in ombra che delegificazione non significa soltanto mero processo, appunto, di snellimento. L'arretrare della legge di fronte al provvedimento regolamentare deve indurre a collocare la delegificazione in una visione più ampia di politica istituzionale (48), il cui passaggio saliente è costituito dalla trasformazione della pubblica amministrazione da amministrazione di gestione ad amministrazione di regolazione (49). Dove la prima tradizionalmente gestisce, direttamente o indirettamente, tramite la concessione, attività economiche produttive e servizi e si ingerisce nell'attività dei privati tramite l'imposizione di autorizzazioni, licenze, permessi, la seconda rappresenta un modello di azione pubblica alternativo al precedente. L'amministrazione di regolazione, infatti, si fonda su regole giuridiche che costituiscono una griglia entro le quali sono esercitate le attività di qualsiasi operatore, pubblico o privato, dove la regolazione è l'unico momento pubblicistico cui sono soggetti, indifferenzialmente ed in condizioni di parità, le attività economiche pubbliche e private.

Distinto, ma collegato alla delegificazione nell'ottica di snellimento dei procedimenti, il concetto di semplificazione (50) ci conduce al tema dell'amministrazione «efficiente e non invadente» (51) nella disciplina delle attività dei privati e nella erogazione dei servizi al pubblico, alla riduzione del carico burocratico su cittadini e sulle imprese nella duplice direzione, da un lato, di liberare (soprattutto) l'attività economica da vincoli burocratici, non diminuendo i costi dell'amministrazione ma diminuendo i costi che questa fa pagare ai privati, e, dall'altro, di soddisfare più rapidamente il cittadino. Sotto la locuzione «semplificazione amministrativa» si riuniscono una molteplicità di fenomeni che vanno dalla riduzione del numero dei procedimenti alla riduzione dei termini dei procedimenti, dalla riduzione di passaggi o fasi della sequenza procedimentale alla sostituzione di decisioni formali con denunce di inizio attività o con il silenzio-assenso, dalla istituzione di sportelli unici (52) al ricorso all'autocertificazione, dalla deprocedimentalizzazione (53) alla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese (54).

(46) La legge Bassanini eleva il metodo della delegificazione a metodo dell'azione di governo ai fini della semplificazione dei procedimenti amministrativi. L'art. 20 prevede che il Governo presenti al Parlamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, un disegno di legge per la delegificazione di norme concernenti provvedimenti amministrativi, anche coinvolgenti amministrazioni centrali, locali o autonome, indicando i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare. È opportuno, al riguardo, precisare che delegificazione non significa deregolamentazione. Infatti, mentre la prima presuppone che i rapporti rimessi alla potestà normativa del Governo restino nella sfera di attribuzione dei pubblici poteri, la seconda mira a dismettere alcune attività, che dalla sfera pubblica passano a quella privata. Dove la delegificazione trasferisce poteri normativi dalla legge al regolamento, la deregolamentazione liberalizza le attività, non più sottoposte ad interventi autorizzatori dell'amministrazione. Sul principio anglosassone del *rolling back the State* quale principio alternativo alla delegificazione, CARBONE, *La semplificazione dell'azione amministrativa nell'attuazione delle legge n. 59 del 1997*, in *La semplificazione amministrativa*, a cura di Vandelli e Gardini, Rimini, 1999, 39 ss. Tuttavia, se delegificazione e deregolamentazione non coincidono, hanno punti di intersezione laddove costituiscono la premessa per ottenere una minore ingerenza dei poteri pubblici nelle attività private, risultando, in definitiva, entrambi funzionali all'attuazione della semplificazione amministrativa. In materia di delegificazione, in generale, ITALIA, *La delegificazione*, Milano, 1992; ID., *In tema di delegificazione*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, 809; FOIS, *Delegificazione, riserva di legge, principio di legalità*, in *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995, 259.

(47) Sulla deregolamentazione, delegificazione, semplificazione, riorganizzazione amministrativa quali direttive di azione della legge n. 59/1997, con specifico riferimento al progetto di legge regionale Toscana di semplificazione delle procedure nella materia agricola, GERMANÒ, ROOK BASILE, ALBISINNI, *Relazione alla Legge Regionale Toscana di semplificazione delle procedure nella materia agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 351 ss. Cfr. GERMANÒ, ALBISINNI, *Un progetto di legge regionale per la semplificazione in agricoltura: l'esperienza della Regione Basilicata*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, fasc. 2.

(48) V. *infra*, nota 54.

(49) Così PATRONI GRIFFI, *Problemi e prospettive della regulation dopo le*

*leggi nn. 59 e 127 del 1997: delegificazione e semplificazione dell'organizzazione e delle procedure amministrative*, in *La semplificazione amministrativa*, cit., 27.

(50) Su cui v., tra i contributi più significativi, AA.VV., *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, a cura di Cassese e Galli, Bologna, 1998; AA.VV., *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, a cura di Capranis e Vesperini, Bologna, 1998; AA.VV., *L'Italia da semplificare. III. Procedimenti amministrativi di interesse per le imprese*, a cura di Arsi, Coronas, De Luca. Sulla opportunità, se non necessità, di applicare all'amministrazione pubblica, ai fini della semplificazione, il modello organizzativo di Taylor, CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699 ss. In una prospettiva comparatistica, BERTRAND, *La semplificazione amministrativa*, in AA.VV., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia*, Quaderni LUISS, n. 13, Milano, 1998, 41.

(51) Così PATRONI GRIFFI, *Problemi e prospettive della regulation dopo le leggi nn. 59 e 127 del 1997: delegificazione e semplificazione dell'organizzazione e delle procedure amministrative*, in *La semplificazione amministrativa*, cit., 28.

(52) In particolare, sulla istituzione dello sportello unico per le imprese, si rinvia a DAMIANI, CEZZI, PORTALURI, TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999.

(53) Sull'autoconformazione dei caratteri dell'attività privata ad opera del soggetto interessato, dove gli interessi pubblici coinvolti nell'iniziativa privata trovano tutela nelle sole verifiche amministrative *a posteriori* della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, CHITI, *La semplificazione amministrativa e la nuova disciplina degli atti di consenso*, in *La semplificazione amministrativa*, cit., 87 ss.

(54) Le linee di intervento per la razionalizzazione del sistema degli incentivi sono contenute nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, il quale individua tre moduli procedimentali (automatico, valutativo, negoziale) cui devono uniformarsi tutte le procedure di concessione, standardizzando le procedure di erogazione di finanziamenti agevolati, di concessione di contributi in conto capitale, di concessione di agevolazioni fiscali.

Delegificazione e semplificazione, dunque, rappresentano strumenti paralleli e concorrenti (55), che confluiscono entrambi nell'unico obiettivo della razionalizzazione dell'agire pubblico (56). Occorre, in proposito, precisare che il modello di semplificazione amministrativa proposto dalla riforma Bassanini coinvolge nel processo di delegificazione tutti i soggetti dotati di autonomia normativa: la semplificazione riguarda tutti i procedimenti amministrativi, sia che questi si svolgano a livello nazionale sia che interessino le amministrazioni locali. In questa prospettiva, la riforma dell'apparato amministrativo, lungo la duplice direttrice dell'ampia valorizzazione delle autonomie locali e della semplificazione amministrativa, acquisisce aspetti peculiari. Invero, lo snellimento dell'agire amministrativo e la flessibilità delle procedure, da un lato, e l'adattamento dell'azione pubblica alle esigenze delle realtà locali, dall'altro, tramite l'affidamento non solo alle Regioni ma anche alle Province e ai Comuni di funzioni e compiti, comportano una valorizzazione del termine «autonomia» non tanto nella consueta accezione di posizione di indipendenza degli enti locali dai poteri statali, quanto nel significato di «potestà normativa», dove tutte le autonomie locali da *applicatori* di regole diventano soggetti autonomi nella *produzione* delle regole (57).

Al riguardo, una precisazione è d'obbligo.

È opportuno, invero, chiarire che la distribuzione di attribuzioni tra i vari livelli di governo territoriale, nazionale, regionale, provinciale, comunale, non esprime una gerarchia piramidale, alla quale corrisponde una assegnazione di materie in ordine decrescente per importanza (58), dove la allocazione delle funzioni tra Stato, Regioni, Province e Comuni segue criteri di rilevanza maggiore o minore a seconda che si parta «dall'alto» (Stato) o «dal basso» (Comuni), bensì esprime una ripartizione che affonda le sue radici nel contesto dei principi costituzionali. Laddove, invero, nell'ambito delle competenze affidate alla Regione, si verta in tema di rispetto del principio di uguaglianza dei *cives*, lì si impone che la disciplina delle materie relative alla persona spetti alla Regione, mentre agli enti locali è attribuita la disciplina delle materie che riguardano la gestione del territorio, essendo Provincia e Comune naturalmente portatori delle diverse esigenze corrispondenti alla diversità dei luoghi (59). Così, se la Regione compare quale soggetto di riferimento nel caso di individuazione dei requisiti occorrenti per il riconoscimento di organismi associativi o per la elaborazione di criteri definitivi di qualifiche professionali, la Provincia rappresenta l'ente di riferimento per il cittadino nelle ipotesi di disciplina di ambiti che travalicano i confini comunali, mentre ai Comuni il *civis* si rivolge in qualità di gestore del territorio e di soggetto erogatore di servizi.

La modulazione delle competenze non deve rendere difficilmente comprensibile al cittadino il motivo per il quale una determinata istanza o permesso deve essere presentato alla Regione, piuttosto che alla Provincia o al Comune, inducendo a ritenere la distribuzione di competenze il risultato di una valutazione «di merito» dei compiti attribuiti secondo un ordine di importanza. Se il *civis* deve rivolgersi allo Stato, o alla Regione, o alla Provincia, o al Comune dipende non già dalla valutazione del «peso» della materia, bensì dalla diversa valutazione dell'idoneità del livello di governo territoriale a soddisfare l'interesse collegato a quella materia. È, dunque, il criterio della dimensione dell'interesse da soddisfare che indirizza l'utente verso lo Stato, piuttosto che verso la Regione o la Provincia o, infine, il Comune.

Ora, se è la localizzazione dell'interesse da soddisfare, *rectius*, la sua latitudine, ad individuare l'Autorità competente a conoscere delle richieste del cittadino, deve essere precisato che la valutazione dell'ampiezza, per così dire, dell'interesse determina anche l'individuazione dei limiti alla competenza regionale. La definitiva imputazione delle funzioni in materia agricola alle autonomie locali evidenzia, infatti, da un lato, l'estensione delle attribuzioni della Regione e degli enti locali, ponendo, tuttavia, l'accento, dall'altro, sui confini imposti dalla legge a quelle attribuzioni. L'assetto di competenze delineato nell'arco delle tre regionalizzazioni induce, invero, a svolgere riflessioni in ordine alla individuazione della linea di frontiera tra Stato ed enti locali. L'assegnazione legislativa di alcuni «oggetti» allo Stato, di altri alle Regioni, di altri ancora alle Province ed ai Comuni, non esaurisce il problema delle competenze, dovendosi ricercare nelle pieghe della legislazione comunitaria, nazionale e regionale i confini delle attribuzioni locali, al di là della formale separazione di competenze sancita dal legislatore. La ramificazione di attribuzioni tra i diversi livelli di governo territoriali se dà conto della distribuzione «formale» di funzioni e compiti, nulla dice in ordine ai limiti di competenza «intrinseci» alle materie trasferite alle Regioni, in ordine, cioè, alla latitudine di poteri «di merito» che le autonomie locali possono esercitare disciplinando le materie ad esse attribuite. A questo proposito, particolare attenzione deve essere riservata alle funzioni di indirizzo e coordinamento svolte dallo Stato.

4. - Com'è noto, stella polare di tutte le regionalizzazioni sono stati e sono gli artt. 117 e 118 Cost., i quali sanciscono la competenza regionale in materia (tra le altre) agricola e prevedono la ramificazione di compiti ed attribuzioni tra Province e Comuni, secondo la localizzazione dell'interesse

(55) Funzionali al processo di semplificazione amministrativa sono senza dubbio i testi unici, in relazione ai quali l'art. 7 della l. 8 marzo 1999, n. 50 che devono riordinare e semplificare i settori normativi disciplinati attraverso sia la delegificazione delle norme concernenti aspetti organizzativi e procedurali, sia l'indicazione esplicita delle norme vigenti e di quelle abrogate, sia la previsione di tutte le modifiche di coordinamento formale. Sul punto, PETRICONE, *Le leggi di semplificazione della riforma amministrativa*, in *Giur. it.*, 2000, 673 ss.

(56) Nell'attività di semplificazione e di delegificazione, i profili tecnici hanno un ruolo preponderante: ma non deve restare in ombra la circostanza che intervenire sul sistema normativo e su quello amministrativo per ridurre la complessità travalica il fatto meramente tecnico. La semplificazione e la delegificazione non sono politicamente neutre e ciò per un duplice motivo. In primo luogo, semplificare amministrativamente significa semplificare normativamente. Non è possibile, invero, semplificare l'amministrazione senza contemporaneamente semplificare le norme che ne regolano l'attività, posto che la complessità della normativa passa attraverso il rapporto con l'amministrazione e, di conseguenza, l'esigenza di semplificazione amministrativa retroagisce su quella normativa. Dunque, l'azione di semplificazione implica l'incidere sul sistema normativo è sugli strumenti utilizzati. Sotto altro profilo, la semplificazione, amministrativa e normativa, non è un fine, ma un mezzo, un'attività che è diretta a realizzare il principio di semplicità. Ma questo principio, cui mirano delegificazione e semplificazione, deve essere collegato con gli altri principi contenuti nella Costituzione e nelle norme che disciplinano i pubblici poteri. Si pensi all'esigen-

za di contemperare il principio di semplicità delle norme e dell'azione amministrativa con altri principi che possono porsi in antitesi o, comunque, contenere o essere portatori di momenti di frizione con il criterio di semplicità. Si rifletta, ad esempio, sui principi di imparzialità e di partecipazione al procedimento: può accadere che la semplificazione dell'azione amministrativa richieda l'eliminazione di fasi procedurali previste dal legislatore per garantire l'imparzialità del processo decisionale o per garantire la presenza nel procedimento di tutti gli interessi coinvolti. La necessità di contemperare semplicità con altri principi implica la non neutralità dell'attività di semplificazione, perché semplificare comporta delle scelte, sia che si tratti di delegificare che di snellire procedimenti amministrati: e perché scegliere significa privilegiare alcuni interessi a scapito di altri. Se il problema è la complessità normativa ed amministrativa e se la soluzione è l'eliminazione di tale complessità, la determinazione di cosa eliminare e secondo quali criteri conduce a porre in essere scelte che incidono inevitabilmente su assetti di interessi e sulla tutela di valori, dove l'esercizio di tale potere travalica la sfera puramente tecnica per risolversi nell'esercizio di un potere politico che incide sull'assetto istituzionale e non solo sul piano meramente burocratico. In questo senso, ARENA, *Semplificazione normativa: un'esperienza ed alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, 1999, 851 ss.

(57) Si pensi, ai poteri conferiti ai Comuni. Cfr., in proposito, VANDELLI, *La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative*, in *La semplificazione amministrativa*, cit., 11 ss., spec. 16-17.

(58) Cfr. GERMANÒ, ROOK BASILE, ALBISINNI, *Relazione*, cit., 365.

(59) Così GERMANÒ, ROOK BASILE, ALBISINNI, *Relazione*, cit., 365.

rivestito dalla materia o dalla frazione di materia da disciplinare. In particolare, la potestà normativa delle Regioni è vincolata dall'art. 117 Cost. ai «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», cioè a quei principi contenuti nelle leggi quadro che fungono da parametro di riferimento per la legislazione regionale e da presupposto per la sua legittimità. Tuttavia, l'art. 8 della legge n. 59/1997 e l'art. 2, 2° comma, del d.lgs. n. 143/1997 prevedono che alcuni ambiti di competenza regionale siano delimitati non solo dai principi generali, ma anche dalla «disciplina generale e coordinamento nazionale» posta dallo Stato.

L'art. 2 d.lgs. n. 143 ritaglia, invero, all'interno delle materie riservate alla competenza dello Stato, un elenco di «oggetti», astrattamente di competenza non statale (ed, infatti, tali oggetti non sono attribuiti allo Stato), ma di cui l'apparato centrale si appropria dettando non la disciplina puntuale bensì le linee di indirizzo e coordinamento. In dettaglio, lo Stato emana la disciplina generale ed il coordinamento nazionale delle scorte e degli approvvigionamenti alimentari, della tutela della qualità dei prodotti agroalimentari, dell'educazione alimentare di carattere non sanitario, della ricerca e sperimentazione svolte da istituti e laboratori nazionali, dell'importazione ed esportazione dei prodotti agricoli e alimentari, degli interventi di regolazione dei mercati, della regolazione delle sementi e materiale di propagazione, del settore fitosanitario e dei fertilizzanti, dei registri di varietà vegetali, dei libri genealogici del bestiame, dei libri nazionali dei boschi da seme, della salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali ed animali e dei loro patrimoni genetici, della gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale, dell'impiego di biotecnologie, delle specie cacciabili, delle grandi reti infrastrutturali di irrigazione di rilevanza nazionale. Ora, il problema del significato della formula «disciplina generale e coordinamento nazionale» e dell'accertamento della misura in cui tale indirizzo e coordinamento incide sulla potestà normativa locale si pone non con riguardo alle materie che non appartengono, ex art. 117 Cost., alle sfere di attribuzioni regionali (60), ma a quelle materie costituzionalmente di spettanza delle autonomie locali, quali, ad esempio, le sementi, la caccia, le varietà vegetali.

In proposito merita ricordare che, introdotta dalla legge finanziaria 16 maggio 1970, n. 281 per limitare le funzioni amministrative regionali, temendo che le Regioni potessero acquisire forti poteri in materie importanti come l'assetto del territorio, successivamente precisata nelle sue connotazioni formali e sostanziali dal d.p.r. n. 616/1977, da ultimo riconsiderata dalla riforma Bassanini, la «disciplina generale ed il coordinamento nazionale» (61) spettante allo Stato è stato oggetto di elaborazione teorica da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale (62), la quale, a varie riprese, ne ha evidenziato il fondamento, le modalità di esercizio ed i destinatari. Considerato un limite parallelo a quello posto all'attività legislativa regionale dall'art. 117 Cost., il limite *de quo* non

trova qualificazione in termini di limite nuovo, estrinseco all'esercizio delle competenze regionali, ma in termini di strumento necessario per esplicitare i confini imposti dalla Costituzione alle autonomie locali a tutela di esigenze unitarie, meglio, a tutela e garanzia dell'interesse nazionale, ex art. 117 Cost., e dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, ex art. 5 Cost. Limite, dunque, non già esterno, come i principi generali posti dalle leggi quadro, bensì interno, intrinseco all'essere il potere normativo territorialmente localizzato, la funzione di indirizzo e coordinamento si rivolge a tutte le Regioni, ordinarie e speciali, concretizzandosi in atti legislativi o amministrativi, comunque in grado di condizionare non solo l'attività amministrativa ma anche l'attività legislativa regionale. Dunque, la funzione di indirizzo e coordinamento esercitata dallo Stato è volta ad assicurare l'osservanza, da parte delle autonomie locali, dell'interesse nazionale, degli obblighi internazionali, della programmazione nazionale e delle grandi riforme.

La circostanza che tale funzione possa svolgersi indifferente mediante atto legislativo o tramite atto amministrativo (63) sembra, nella elaborazione della Corte costituzionale, non inficiare il sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, non risolvendosi l'indirizzo e il coordinamento in un «esproprio» delle attribuzioni regionali, né, di conseguenza, in una alterazione dell'assetto istituzionale delineato dalla Costituzione (64). L'interesse nazionale, che presiede alla funzione in questione, appare al tempo stesso presupposto di legittimità dell'azione statale nelle materie di competenza regionale e presupposto di legittimità della normazione regionale in materie nelle quali le esigenze unitarie ed infrazionabili della comunità nazionale non possono essere soddisfatte dai principi generali contenuti nelle leggi quadro.

Non è possibile, tuttavia, al riguardo, evitare di osservare che se è vero che la predisposizione di una disciplina generale e di coordinamento in determinate materie da parte dello Stato non equivale ad espropriare le Regioni della competenza, è anche vero che in un sistema di concessione di ampia autonomia agli enti locali, soprattutto come quello delineato dalla terza regionalizzazione, il trasferimento globale delle funzioni in materia agricola alle Regioni può essere mortificato dalla riattribuzione, sia pur attraverso la via della disciplina generale, di porzioni di materie allo Stato. Tanto più che l'aggancio della funzione di «disciplina generale» all'interesse nazionale (65) rende labile il confine tra predisposizione di *standard* minimi, uniformi della disciplina di certe materie e ingerenza dello Stato nei settori di competenza regionale, posto che lo Stato può sempre incidere sulla competenza delle autonomie locali attivando la leva dell'interesse nazionale (66), vincolando, in tal modo, l'amministrazione regionale, condizionandone la normazione, vietandole di contraddire le direttive di indirizzo e di coordinamento, imponendole, in definitiva, un vincolo di risultato (67).

(60) Com'è il caso, per fare un esempio, della costituzione di scorte e di approvvigionamenti alimentari, in relazione alle quali le funzioni sono di competenza statale ma possono essere delegate alle Regioni. V. GERMANÒ, *Ricognizione dei testi normativi*, cit., 885.

(61) V., a titolo esemplificativo, PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, 189 ss.; PASTORI, *La funzione di indirizzo e coordinamento, in Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milano, 1971; BASSANINI, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle Regioni*, Milano, 1972, 43 ss.; AA.VV., *Contributi allo studio della funzione di indirizzo e coordinamento*, Ministero dell'Interno, Roma, 1978; TRIMARCI BANFI, *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1990, 1711; TORCHIA (a cura di), *Stato e Regioni. La funzione di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1992; GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni*, Bari, 1992.

(62) Per l'analisi della giurisprudenza della Corte si rinvia a GABRIELE, *op. ult. cit.*; CARETTI, *L'indirizzo e coordinamento e il potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Associazione*

*ne per gli studi parlamentari, Quaderno n. 2*, Milano, 1992, 55 ss.; MANGANELLI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, 1131 ss.

(63) La legittimità dell'intervento statale di indirizzo e coordinamento tramite atto amministrativo e non legislativo è assicurata dal principio di legalità sostanziale: sul punto, CARETTI, *L'indirizzo e coordinamento*, cit., 59.

(64) Cfr., Corte cost. 4 marzo 1971, n. 39, in *Foro it.*, 1971, I, 1180; Corte cost. 18 febbraio 1988, n. 177, in *Giur. cost.*, 1988, 727, con nota di TRIMARCI BANFI, *Nuovi «risvolti positivi» per l'interesse nazionale? e di MEZZANOTTE, Interesse nazionale e scrutinio stretto*.

(65) Per l'enucleazione e la ricostruzione critica del concetto di «interesse nazionale», v., per tutti, BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.

(66) Interesse, peraltro, virtualmente presente in tutte le materie di competenza regionale. Si pensi, in proposito, all'interesse alla tutela dell'ambiente.

(67) Cfr. GERMANÒ, *Ricognizione*, cit., 886; CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1999, 49 ss., spec. 54; CARETTI, *op. ult. cit.*, 58.

D'altra parte, è affermazione della Corte costituzionale (68) che gli atti di indirizzo e coordinamento possono contenere indirizzi, programmi, misure di coordinamento destinate ad impegnare le Regioni nel fine, pur lasciandole libere nella scelta delle soluzioni più adatte nel raggiungimento del fine medesimo, ma possono anche assumere il contenuto di disposizioni di indirizzo e di dettaglio: pur se la funzione statale non può arrivare a comprimere del tutto la discrezionalità delle scelte regionali, appare evidente che l'indirizzo e coordinamento incide sulla nozione di autonomia locale, confinata, nelle ipotesi di materie sottoposte alla disciplina generale e di coordinamento dello Stato, nell'ambito della discrezionalità tecnica vincolata, dove le Regioni più che interpreti e esponenti delle comunità locali diventano, o tornano ad essere, come accadeva nella filosofia delle prime regionalizzazioni, appendice dell'apparato centrale.

In questa prospettiva, e nella misura in cui è diretta a vincolare le Regioni al rispetto dell'interesse nazionale e degli obblighi comunitari ed internazionali, la funzione di indirizzo e coordinamento può risultare strumento alternativo al potere sostitutivo esercitato dallo Stato in caso di inottemperanza delle Regioni agli obblighi comunitari. Si può ipotizzare che mentre attraverso le leggi quadro lo Stato segna i confini all'interno dei quali può svolgersi la potestà normativa della Regione, attraverso l'indirizzo ed il coordinamento lo Stato si cautela, per così dire, contro eventuali lacune normative ed inadempimenti regionali (69).

Si pensi, in proposito, al settore della caccia. Materia di competenza regionale, la protezione della fauna selvatica ed il prelievo venatorio sono disciplinate dalle direttive CEE 79/490, 85/411 e 91/244, integralmente recepite dalla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, recepita a sua volta, dalle leggi regionali. Ora, l'art. 9 della direttiva 79/409 prevede una serie di divieti all'esercizio dell'attività venatoria, precisando che le norme dettate dalla Comunità a protezione della fauna possono essere, in alcuni casi, derogate dall'autorità nazionale. La legge n. 157/1992 elenca le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria riservando allo Stato la competenza per introdurre deroghe al regime di protezione per le specie animali indicati negli allegati alla direttiva 79/409 e recepiti dalla legge nazionale nell'art. 18. Il problema è, allora, se le Regioni, esercitando la competenza in materia, sono legittimate, a loro volta, a prevedere eccezioni all'elenco delle specie cacciabili disposto dall'art. 18 legge n. 157/1992, al fine di consentire la cattura, sul territorio regionale, di specie diverse da quelle indicate sotto la rubrica «Specie cacciabili e periodi di attività venatoria».

Pronunciatisi sul punto, la Corte costituzionale ha precisato che i divieti posti dalle direttive CEE in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti di variazione degli elenchi delle specie, riservato allo Stato dall'art. 18, 3° comma, della legge n. 157/1992 (70), escludendo la possibilità per le Regioni di adottare deroghe alla disciplina comunitaria (71). In particolare, la Corte evidenzia come l'individuazione delle specie cacciabili costituisce un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e non può soggiacere ad interessi

particolari, localizzati sul territorio, e, dunque, essere suscettibile di scomposizione da parte delle autorità regionali. La determinazione dell'elenco delle specie cacciabili costituisce, infatti, un interesse unitario dello Stato, a fronte del quale la sfera di intervento delle Regioni è circoscritta alla sola facoltà di «limitare e non ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia» (72). La legge statale sulla tutela della fauna selvatica e sul prelievo venatorio indica, dunque, oltre ai principi fondamentali cui la legge regionale deve attenersi, ex art. 117 Cost., anche l'oggetto della tutela e, nell'art. 18, la individuazione delle specie cacciabili, determinando i periodi nei quali la caccia è ammessa, a seconda delle specie.

È, quello dell'art. 18, una concretizzazione della funzione di indirizzo e coordinamento esercitata dallo Stato nei confronti di una materia di competenza regionale, dove l'«indirizzo» assume i connotati non di norma generale ma di norma di dettaglio che, invadendo la sfera locale a tutela dell'interesse nazionale all'unitarietà della individuazione delle specie cacciabili, lascia alle autonomie locali i soli compiti di predisposizione del calendario venatorio, peraltro delimitato dalla legge statale all'interno di determinati periodi. In materia di caccia, dunque, la normativa statale si compone sia della legge quadro sia di regole, contenute all'interno della stessa legge cornice, di «disciplina generale e di coordinamento nazionale», dove l'obiettivo dello Stato di assicurare il rispetto, da parte delle Regioni, dei divieti di caccia imposti dalle direttive comunitarie legittima un intervento «preventivo» dello Stato di fronte ad un possibile inadempimento regionale in ordine alla tutela della fauna, dando luogo ad una stratificazione normativa, nella disciplina della materia, in cui la competenza regionale è vincolata, ex art. 117 Cost., all'osservanza dei principi fondamentali, da un lato, e, dall'altro, deve arretrare di fronte alle norme di indirizzo e coordinamento. In ottemperanza alla direttiva comunitaria, la cacciabilità della sola fauna indicata è, dunque, garantita dalla sottrazione della individuazione delle specie alla Regione e dall'affidamento di tale individuazione alla esclusiva competenza statale, esercitata con lo strumento dell'imposizione del doppio limite alla sfera di operatività locale.

Il problema dei limiti posti dalla funzione di indirizzo e coordinamento alla competenza regionale si ripropone con forza soprattutto alla luce dell'art. 2 d.lgs. n. 143/1997, il quale, come accennato *supra*, vincola alcuni «oggetti» di spettanza regionale alla «disciplina generale e coordinamento nazionale» dello Stato. Infatti, se è vero che, a far data dal 1997, la disciplina regionale, ad esempio, delle sementi, è subordinata al doppio limite della legge quadro e della disciplina generale, è anche vero che, per tali materie e le altre elencate nel decreto sussiste una legislazione statale non di principio bensì completa: si tratta, allora, di stabilire, per il futuro, lo spazio di normazione regionale, individuando quali tra le regole poste dalle leggi statali possono essere qualificate come «principi generali», tali da fungere da quadro di riferimento per l'esercizio della competenza statale, e quali possono essere qualificate come norme di indirizzo e coordinamento, ovvero come norme che sono la «manifestazione dinamica dei principi fondamentali» (73). Si tratta, in definitiva, di individuare, all'interno delle leggi statali già

(68) Si rinvia a CERRI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, in *Le Regioni*, 1987, 9 ss.

(69) Per uno spunto, in questo senso, CARETTI, *op. cit.*, 60.

(70) V., per tutte, Corte cost. 24 luglio 1998, n. 323, in *Foro it.*, 1998, I, 2614, che, riconoscendo carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano, in attuazione della direttiva CEE, le specie cacciabili, afferma che tale carattere è proprio anche delle norme strettamente connesse con quelle che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio. Sulla incostituzionalità, pronunciata fondandosi su questi motivi, di alcune leggi regionali, v. PARODI, *Le competenze regionali in materia di protezione della fauna e caccia dopo l'emanazione dei decreti legislativi n. 143/1997 e n. 112/1998*, in *Quaderni regionali*, 1999, 1167 ss.

(71) Sul problema della possibilità per le Regioni di adottare direttamente misure di attuazione delle direttive comunitarie, si rinvia a MANGIA, *Interessi unitari ed immediata applicabilità delle direttive comunitarie*, in *Le Regioni*, 1996, 1225 ss.; PEDETTA, *Le «deroghe» in materia di caccia tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Giur. cost.*, 1997, 2715 ss.; BRAMBILLA, *L'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni in tema di caccia: competenze e limiti*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 280 ss.; GRASSO, *La posizione delle Regioni nell'impianto complessivo della legge comunitaria 195-1997: attuazione della normativa comunitaria e procedure di concertazione*, in *Gazzetta giuridica*, 1998, n. 31, 27 ss.

(72) Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 1002, in *Dir. reg.*, 1988, 859, con nota di MANGIA, *Nuovi spunti nella giurisprudenza costituzionale in materia di caccia*.

(73) Corte cost. 3 aprile 1996, n. 93, in *Foro it.*, 1996, I, 1506.

esistenti, i profili di interesse sovra-regionale che legittimano l'ingerenza statale, accertando se ed in quale misura la Regione può esercitare la potestà normativa in deroga alle disposizioni nazionali. Solo in seguito all'avvenuta verifica, all'interno della disciplina nazionale, degli spazi occupati dai principi fondamentali, da un lato, e dalla tutela di interessi insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale, dall'altro, la Regione può intervenire sulla regolamentazione posta dallo Stato, derogando alle norme cedevoli di dettaglio ma nell'osservanza delle norme imperative di principio e di indirizzo e coordinamento (74).

Certo è che quando parametro di legittimità della legge regionale non è più soltanto la legge-cornice ma anche l'atto di indirizzo e coordinamento, il modello costituzionale delle autonomie viene alterato. Si costruisce, cioè, un sistema di fonti a tre livelli (75), in cui la legge trasferisce, in attuazione della norma costituzionale, la competenza alle Regioni, ma lo Stato si riappropria, in alcune materie trasferite, della competenza tramite l'atto di indirizzo e di coordinamento, dove tale funzione esprime un livello di produzione normativa intermedio tra la legge statale e la legge regionale. La sostituzione nelle materie sottoposte alla «disciplina generale ed al coordinamento nazionale» del livello di normazione duplice, previsto dall'art. 117 Cost.: Stato con le leggi quadro – Regione, con un sistema triplice: Stato con le leggi quadro – Stato con gli atti di indirizzo e coordinamento – Regioni, rende la disciplina delle materie regionali il risultato di un atto normativo a formazione successiva, atto complesso che vede coinvolti Parlamento, per le leggi quadro, Governo, per l'atto di indirizzo e coordinamento quando effettuato tramite atto amministrativo, e Regione.

5. - Nell'ambito delle leggi quadro e, nelle materie previste, nel rispetto degli atti di indirizzo e coordinamento, si svolge, dunque, la potestà normativa regionale, la cui latitudine interna, commisurata cioè ai concreti spazi di operatività nella disciplina delle materie devolute alla sua competenza, varia a secondo dell'ampiezza dello spazio di «scelta» lasciato dalla norma nazionale e, ove presenti, dai principi di indirizzo e coordinamento. L'attività di recepimento delle leggi cornice da parte della Regione e, con essa, la predisposizione della regolamentazione della materia affidata alla competenza locale, comporta che l'autorità regionale compia una valutazione preordinata all'opzione di una tra una pluralità di soluzioni ugualmente compatibili con le indicazioni generali dettate dall'apparato centrale. L'accentuazione, soprattutto in seguito alla terza regionalizzazione, della discrezionalità della Regione, titolare della potestà normativa ed amministrativa nelle materie *ex art.* 117 Cost., sottolinea gli aspetti organizzatori dell'amministrazione locale, dove la connessione tra autonomia organizzativa e autonomia normativa offre un modello

utile per analizzare i meccanismi di legittimazione del potere valutativo dell'autorità regionale

7. - In questa prospettiva, offerta alle lenti dell'interprete, la regionalizzazione dell'agricoltura mostra un doppio tracciato lungo il quale deve muoversi la riflessione giuridica. Se, infatti, da un lato, il modulo di conferimento delle competenze, articolato sui tre cardini del trasferimento, della delega e dell'attribuzione, determina l'emersione degli enti locali quali soggetti istituzionalmente deputati alla normazione in materia agricola, il nuovo assetto di competenze si traduce nella creazione di un tessuto normativo dai confini interni mobili, le cui trame muovono dalla Comunità, per passare dallo Stato, per essere poi piegate dalle Regioni alle specificità locali, pur all'interno dei principi fondamentali, delle leggi-quadro e delle disposizioni di indirizzo e coordinamento, e per radicarsi, infine, negli spazi di regolazione accordati agli enti sub-regionali. La riforma Bassanini ed i decreti ad essa collegati non consegnano, cioè, all'interprete un rinnovato assetto di competenze, dove la disciplina di una data materia appare immediatamente rinvenibile all'interno di un quadro normativo predefinito, ma obbliga il giurista ad intraprendere un, talvolta non agevole, cammino lungo un percorso che dal diritto comunitario arriva fino al diritto regionale, attraverso un intreccio di regolamenti Cee e provvedimenti di implementazione, direttive e provvedimenti di attuazione, leggi statali di principio e leggi statali di dettaglio, leggi regionali di attuazione delle normative quadro e leggi regionali di deroga alla disciplina statale, affidando al lettore un lavoro di ricostruzione della disciplina, effettuabile solo enucleando il contenuto precettivo delle singole disposizioni, procedendo ad un rinvio continuo da una norma all'altra, cogliendo le reciproche influenze, rapporti e confini, allo scopo di coordinarle, percorrendo ogni volta la scala gerarchica delle fonti.

D'altro lato, la valorizzazione delle autonomie locali, a fronte della circoscrizione degli spazi di normazione statale all'elenco contenuto nel d.lgs. n. 143/97, evidenzia le specificità territoriali, dove il riconoscimento alle Regioni e agli enti sub-regionali del potere di normazione in aderenza alla diversità dei luoghi propone un nuovo atteggiarsi del territorio, il cui ruolo non è tanto e non è solo quello, di «oggetto» di competenza, ma è anche e soprattutto quello di «soggetto», di fonte di regole, di matrice, per così dire, naturale, di demarcazione e distribuzione delle competenze tra Comuni, Province, Regioni, Stato, che il legislatore del 1997 non ha «creato» ma ha solo riconosciuto, racchiudendo la ripartizione delle attribuzioni nella regola della sussidiarietà, dove, in definitiva, il territorio è principio, causa e fine dell'attività normativa locale. □

(74) V. GERMANÒ, *Ricognizione*, cit., 887.

(75) CALIFANO, *L'irriducibile ascesa*, cit., 61. 1997, XX.

## PARTE II - GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia CE - 19-9-2000, in causa C-287/98 - Rodriguez Iglesias, pres.; Sevón, est.; Léger, avv. generale - Granducato Lussemburgo c. Linster.

**Ambiente - Direttiva 85/337/CEE - Valutazione impatto ambientale di determinati progetti - Atto legislativo nazionale specifico - Effetti della direttiva.** (Direttiva Consiglio 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, art. 1, n. 5)

*Un giudice nazionale, quando sia chiamato ad accertare la legittimità di un procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità di beni immobili appartenenti ad un singolo nell'ambito della realizzazione di un'autostrada, può accertare se il legislatore nazionale si sia mantenuto nei limiti di discrezionalità fissati dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (1).*

(Omissis)

1. - Con ordinanza 15 luglio 1998, pervenuta alla Corte il 27 luglio seguente, il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), una serie di questioni pregiudiziali relative all'interpretazione della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (*GU L 175*, pag. 40; in prosieguo: la «direttiva»).

2. - Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra il Granducato di Lussemburgo e le signore ed il signor Linster (in prosieguo: i «signori Linster»), con riguardo all'espropriazione di taluni appezzamenti di terreni loro appartenenti, effettuata ai fini della costruzione del tronco II, Hellange-Mondorf-les-Bains, del raccordo autostradale tra la bretella di raccordo del Sud e la rete stradale tedesca (in prosieguo: il «raccordo autostradale con la Sarre»).

### Il contesto normativo

#### La direttiva

3. - La direttiva attiene, a termini del suo art. 1, n. 1, alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati che possano presentare un impatto ambientale importante.

4. - Ai sensi dell'art. 1, n. 2, della direttiva si intende per «progetto»:

- la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti o d'opere,
- altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo.

5. - A termini dell'art. 1, n. 5, la direttiva «non si applica ai progetti adottati nei dettagli mediante un atto legislativo nazionale specifico, inteso che gli obiettivi perseguiti dalla presente direttiva, incluso l'obiettivo della disponibilità delle informazioni, vengono raggiunti tramite la procedura legislativa».

6. - L'art. 2, n. 1, della direttiva così recita:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, segnatamente per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto.

Detti progetti sono definiti nell'art. 4.

7. - L'art. 4, n. 1, della direttiva fissa il principio in base al quale i progetti appartenenti alle classi elencate nell'allegato I costituiscono oggetto di valutazione ai sensi degli artt. 5-10. Tra tali progetti l'allegato I, punto 7, ricomprende la «costruzione di autostrade, via di rapida comunicazione (...)».

8. - L'art. 5 della direttiva precisa, sostanzialmente, le informazioni minime che il committente deve fornire; l'art. 6 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le autorità competenti ed il pubblico interessato siano informati e sia data loro la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto; l'art. 8 impone alle autorità competenti l'obbligo di tener conto delle informazioni raccolte ai sensi degli artt. 5 e 6, e l'art. 9 istituisce l'obbligo per le autorità competenti di informare il pubblico in merito alla decisione presa ed alle condizioni che eventualmente l'accompagnano.

9. - In particolare, l'art. 5, nn. 1 e 2, della direttiva così dispone:

«1. Nel caso dei progetti che, a norma dell'art. 4, devono formare oggetto di una valutazione dell'impatto ambientale ai sensi degli artt. 5-10, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il committente fornisca, nella forma opportuna, le informazioni specificate nell'allegato III, qualora:

a) gli Stati membri ritengano che le informazioni siano appropriate ad una determinata fase della procedura di autorizzazione ed alle caratteristiche peculiari d'un progetto specifico o d'un tipo di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio;

b) gli Stati membri ritengano che si possa ragionevolmente esigere che un committente raccolga i dati, tenendo conto fra l'altro delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili.

2. Le informazioni che il committente deve fornire conformemente al paragrafo 1 comportano almeno:

- una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, progettazione e dimensioni;
- una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi;
- i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente;
- una sintesi non tecnica delle informazioni di cui al primo, secondo e terzo trattino».

10. - L'allegato III della direttiva contiene l'elenco delle informazioni che devono essere comunicate dal committente. Tali informazioni consistono, segnatamente, in una descrizione del progetto (punto 1), in una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame con indicazione delle principali ragioni della scelta (punto 2), in una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto importante e degli effetti rilevanti che ne possono derivare (punti 3 e 4), nonché in una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e, se possibile, compensare i rilevanti effetti negativi del progetto sull'ambiente (punto 5).

11. - A termini dell'art. 6, n. 2, della direttiva:

- Gli Stati membri vigilano affinché:
- qualsiasi domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte ai sensi dell'art. 5 siano messe a disposizione del pubblico;
- al pubblico interessato sia data la possibilità di esprimere il parere prima dell'avvio del progetto».

#### La normativa lussemburghese

12. - Dall'esposizione effettuata dal giudice di rinvio emerge che il legislatore lussemburghese ha provveduto, per mezzo di una stessa legge, alla trasposizione parziale della direttiva - prevedendo l'obbligo di far realizzare uno studio di valutazione dell'impatto ambientale connesso con la costruzione di talune strade - accogliendo, al tempo stesso, il principio della realizzazione del collegamento autostradale con la Sarre.

13. - La direttiva è stata infatti trasposta nell'ordinamento lussemburghese, segnatamente, del mezzo della l. 13 luglio 1995, recante modifica ed integrazione della legge, modificata, 16 agosto 1967, relativa alla creazione di una grande rete viaria di comunicazioni e di un fondo per la viabilità stradale (*Mémorial A 1995*, pag. 1810; in prosieguo: la «legge del 1995»).



14. - L'art. 14 bis della l. 16 agosto 1967, relativa alla creazione di una grande rete viaria di comunicazioni e di un fondo per la viabilità stradale (*Mémorial A* 1967, pag. 868; in prosieguo: la «legge del 1967»), nel testo modificato dalla legge del 1995, prevede quindi che l'inserimento di qualsiasi progetto di costruzione nel corpo della legge è subordinato alla previa effettuazione di uno studio di valutazione dell'impatto sull'ambiente naturale e sull'ambiente umano. Tale studio deve includere, in particolare, i motivi di opportunità del progetto di costruzione nonché della scelta della o delle varianti. È parimenti prevista una procedura di consultazione pubblica prima della fissazione del percorso.

15. - La legge del 1995 ha parimenti modificato l'art. 6 della legge del 1967 che, nel nuovo testo, prevede il collegamento con le reti stradali tedesche e belga, alle rispettive frontiere, della bretella di raccordo del Sud che collega fra di loro le principali località del bacino minerario da Rodange a Bettembourg.

16. - Nell'ambito della discussione del progetto di legge da cui è scaturita la legge del 1995 sorgeva la questione se l'art. 14 bis della legge del 1967, nel nuovo emanando testo, dovesse già applicarsi alla costruzione del collegamento autostradale con la Sarre. Un emendamento in tal senso veniva tuttavia respinto dal Parlamento.

17. - Dall'esame della documentazione che ha accompagnato l'emanazione della legge del 1995 emerge che, al momento del voto sul progetto di legge, erano ancora in discussione vari percorsi per il collegamento autostradale con la Sarre (variante Nord e variante Sud). Nella stessa data in cui veniva votato il progetto di legge, il 13 luglio 1995, il Parlamento emanava una seconda mozione con cui il governo veniva invitato a realizzare la variante Sud del collegamento medesimo.

18. - All'atto della fissazione definitiva del tracciato del collegamento autostradale con la Sarre il governo adottava tale variante, per mezzo del regolamento granducato 21 novembre 1996, recante approvazione delle mappe delle parcelle assoggettate ad esproprio e degli elenchi dei proprietari di tali parcelle in vista della costruzione del tronco II, Hellange-Mondorf-les-Bains, del collegamento con la Sarre (*Mémorial A*, 1996, pag. 2468, in prosieguo: il «regolamento del 1996»).

### La causa principale

19. - Ai fini della realizzazione del collegamento autostradale con la Sarre, il Granducato di Lussemburgo avviava, dinanzi al Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo, azione di esproprio di taluni terreni siti in Hellange, nel comune di Frisange, nei confronti dei signori Linster, proprietari dei terreni medesimi.

20. - I signori Linster sostenevano a loro difesa, che la legge del 1995 ed il regolamento del 1996 sarebbero stati emanati in violazione degli artt. 5, n. 1 e 6, n. 2, della direttiva, in base al rilievo che il progetto non sarebbe stato preceduto da uno studio dell'impatto ambientale né da un'indagine pubblica come previsto dalla direttiva.

21. - Nell'ordinanza di rinvio il Tribunal fa presente che spetta al medesimo, nell'ambito del procedimento dinanzi ad esso pendente, verificare se siano state assolate le formalità prescritte dalla legge ai fini dell'espropriazione e che tale verifica può implicare il sindacato incidentale sulla legittimità di un atto amministrativo di carattere normativo quale il regolamento del 1996.

22. - Il Tribunal si chiede se possa «assicurare l'osservanza del disposto della direttiva, anche indipendentemente dal nesso con gli effetti diretti della direttiva che non sia trasposta nel termine previsto o se una verifica siffatta implichi un giudizio sugli effetti diretti della direttiva medesima». Il Tribunal si richiama al riguardo alla sentenza 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio (*Racc.*, pag. I-2069), in cui la Corte si è pronunciata sulla legittimità del regolamento di base antidumping comunitario [regolamento (CEE) 11 luglio 1988, n. 2423, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di dumping o di sovvenzioni da parte di paesi non membri della Comunità economica europea (*GUL* 209, pag. 1)], con riguardo al codice antidumping GATT [accordo relativo all'attuazione dell'art. VI dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, approvato, al nome della Comunità, con decisione del Consiglio del 10 dicembre 1979, 80/271/CEE, relativa alla conclusione degli accordi multilaterali derivanti dai negoziati commerciali degli anni 1973-1979 (*GU* 1980, L 71, pag. 1)], distinguendo il problema degli effetti diretti da quello del sindacato incidentale di legittimità.

23. - Il Tribunal rileva che, a termini dell'art. 27 della legge del 1967, successivamente modificata, la sua decisione in merito alla

domanda di espropriazione ed all'indennità non è impugnabile in base alla legge nazionale, con conseguente obbligo per il medesimo, ai sensi dell'art. 177, terzo comma, del Trattato, di sottoporre alla Corte le sei questioni pregiudiziali indicate al punto seguente.

24. - Ciò premesso, il Tribunal d'arrondissement di Lussemburgo decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se gli artt. 177 e 189 del Trattato CE vadano interpretati nel senso che il giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, chiamato a conoscere della legittimità di un procedimento di esproprio per causa di pubblica utilità di beni immobili appartenenti ad un privato, possa accertare la mancata effettuazione della valutazione dell'impatto ambientale della realizzazione di un'autostrada, progetto di cui all'art. 4, n. 1, prescritta dall'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e che le informazioni raccolte a tenore dell'art. 5 non sono state messe a disposizione del pubblico e che al pubblico interessato non è stata data la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto, in contrasto col disposto dell'art. 6, n. 2, quando la direttiva non sia stata integralmente trasposta nell'ordinamento nazionale, malgrado la scadenza dei termini a tal fine previsto, ovvero se un siffatto accertamento implichi un giudizio sull'effetto diretto della direttiva, con conseguente obbligo per il giudice di investire della relativa questione la Corte di giustizia delle Comunità europee.

2) Nel caso in cui la Corte affermi, come soluzione della prima questione, l'obbligo del giudice - avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno - di rivolgersi alla Corte di giustizia con una questione pregiudiziale, la questione è la seguente:

Se la menzionata direttiva possa trovare applicazione in una controversia vertente sull'esproprio per causa di pubblica utilità di un bene immobile appartenente ad un privato e se il giudice, chiamato a conoscere della legittimità del procedimento di espropriazione, possa dichiarare che, in contrasto con gli artt. 5, n. 1, e 6, n. 2, non sia stata effettuata la valutazione dell'impatto ambientale e che le informazioni raccolte a tenore dell'art. 5 non siano state messe a disposizione del pubblico e che al pubblico interessato non sia stata data la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto di costruzione di un'autostrada, opera prevista dall'art. 4, n. 1.

3) Se l'atto legislativo nazionale di cui all'art. 1, n. 5 della menzionata direttiva costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario o debba definirsi secondo il diritto interno.

4) Se, nel caso in cui l'atto legislativo nazionale costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario, una norma adottata dal Parlamento a seguito di dibattito parlamentare pubblico debba essere considerata quale atto legislativo nazionale ai sensi dell'art. 1, n. 5, della direttiva.

5) Se il progetto di opera, ai sensi dell'art. 1, n. 5, della menzionata direttiva, adottato in dettaglio con atto legislativo nazionale specifico costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario o debba definirsi secondo il diritto interno.

6) Se, nel caso in cui la nozione di progetto di opera, ai sensi dell'art. 1, n. 5, della direttiva, adottato in dettaglio con atto legislativo nazionale specifico costituisca un'autonoma nozione di diritto comunitario, il progetto adottato con decisione del Parlamento, a seguito di dibattito parlamentare pubblico, di realizzare la costruzione di un'autostrada al fine di ottenere la confluenza in altre due strade, senza stabilire il percorso dell'autostrada da costruire, debba ritenersi escluso dalla sfera di applicazione della direttiva».

### Sulla prima questione

25. - Con la prima questione il giudice di rinvio chiede sostanzialmente se un giudice nazionale, nel caso in cui sia chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità - nell'ambito della realizzazione di un'autostrada - di beni immobili appartenenti ad un singolo possa accertare se il legislatore nazionale si sia mantenuto nei limiti del potere discrezionale tracciato dalla direttiva, in particolare, quando non sia stata preliminarmente effettuata la valutazione dell'impatto ambientale del progetto, le informazioni raccolte ai sensi dell'art. 5 non siano state messe a disposizione del pubblico e, contrariamente al disposto dell'art. 6, n. 2, della direttiva, al

pubblico interessato non sia stata data la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto.

26. - Il Granducato di Lussemburgo ritiene che il giudice nazionale possa accertare la violazione di disposizioni di carattere sostanziale di una direttiva dell'ambito di un procedimento di espropriazione solamente quando, da un lato, la legge nazionale gli consenta di procedere, nell'ambito del sindacato di legittimità sulla procedura di espropriazione, all'accertamento incidentale della legittimità del procedimento di autorizzazione del progetto in questione e, dall'altro, quando la disposizione della direttiva - che il giudice medesimo sia chiamato ad applicare a favore del singolo interessato nella specie - possieda effetti diretti e faccia conseguentemente sorgere diritti in capo al singolo stesso.

27. - Nella specie i signori Linster potrebbero invocare la direttiva solamente qualora provassero che la pretesa violazione delle sue disposizioni abbia leso un diritto loro attribuito dalla direttiva medesima. Tale fattispecie si distinguerebbe nettamente da quella oggetto della menzionata sentenza Nakajima/Consiglio, in cui veniva invocata l'incompatibilità di una disposizione di un regolamento comunitario antidumping con un trattato internazionale e non veniva chiesta l'applicazione di quest'ultimo in via sostitutiva.

28. - I signori Linster ritengono che il fatto di prendere in considerazione una direttiva non trasposta non implichi necessariamente una valutazione dei suoi effetti diretti. Tali effetti diretti sarebbero necessari solamente affinché la direttiva possa produrre un effetto sostitutivo. Sarebbe invece il principio del primato ad imporre al giudice nazionale di escludere l'applicazione di una norma nazionale contraria al diritto comunitario, anche quanto la norma comunitaria in questione sia priva di effetti diretti.

29. - Il governo del Regno Unito suggerisce di risolvere la questione richiamandosi alla sentenza 24 ottobre 1996, causa C-72/95, Kraaijeveld e a. (*Racc.*, pag. I-5403).

30. - Con riguardo alla sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (*Racc.*, pag. 53), la Commissione sostiene che alle disposizioni delle direttive, ove siano incondizionate e sufficientemente precise, devono essere riconosciuti, alla scadenza del termine fissato ai fini della loro trasposizione, effetti diretti, con la conseguenza che tali disposizioni possono essere invocate nei confronti di qualsiasi disposizione nazionale non conforme, particolarmente nell'ambito di un procedimento contenzioso dinanzi ai giudici degli Stati membri.

#### Giudizio della Corte

31. - Per quanto attiene al potere del giudice nazionale - incaricato di accertare la legittimità di un procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità di beni appartenenti a singoli - di tener conto di una direttiva non integralmente trasposta nonostante la scadenza del termine all'uopo fissato, al fine di accertare il rispetto di talune formalità previste dalla direttiva medesima, si deve ricordare che, a termini dell'art. 189, terzo comma, del Trattato «la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi».

32. - A tal riguardo la Corte ha più volte affermato che sarebbe incompatibile con l'effetto vincolante che tale disposizione riconosce alla direttiva escludere, in linea di principio, che l'obbligo da essa imposto possa esser fatto valere dalle persone interessate. Particolarmente nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se ai cittadini comunitari fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario allo scopo d'accertare se il legislatore nazionale, nell'esercizio della facoltà riservatagli quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione della direttiva, sia rimasto entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa (v. sentenze 1° febbraio 1977, causa 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, *Racc.*, pag. 113, punti 22-24; Kraaijeveld e a., citata, punto 56, e 16 settembre 1999, causa C-435/97, WWF e a., *Racc.*, pag. I-5613, punto 69).

33. - Per quanto attiene, in particolare, ai limiti del potere discrezionale fissati dalla direttiva *de qua* si deve ricordare che, a

termini dell'art. 2 della medesima, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie affinché i progetti per i quali si preveda un rilevante impatto ambientale siano oggetto, prima del rilascio dell'autorizzazione, di una valutazione sotto il profilo del loro impatto.

34. - La costruzione di un'autostrada costituisce un progetto appartenente ad una classe ricompresa nell'allegato I, ragion per cui, a termini dell'art. 4, n. 1, della direttiva, deve formare oggetto di valutazione.

35. - L'art. 5 della direttiva impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che il committente fornisca le informazioni il cui contenuto minimo è precisato al n. 2 di tale disposizione. A termini dell'art. 6, n. 2, della direttiva, gli Stati membri devono fare in modo che il pubblico abbia accesso alla domanda di autorizzazione del progetto e alle informazioni fornite dal committente e che sia data loro la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto.

36. - È pur vero che l'art. 5, n. 1, della direttiva prevede che gli Stati membri dispongano di un determinato margine discrezionale nell'attuazione della norma comunitaria sul piano nazionale, in quanto dichiara che gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il committente fornisca le informazioni richieste qualora gli Stati membri medesimi ritengano, da un lato, che tali informazioni siano appropriate ad una determinata fase della procedura di autorizzazione ed alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di un tipo di progetto e, dall'altro, che si possa ragionevolmente esigere la raccolta dei dati da parte del committente.

37. - Tale margine di discrezionalità, di cui lo Stato membro può avvalersi nella trasposizione di tale disposizione nel proprio ordinamento giuridico interno, non esclude tuttavia che un controllo giurisdizionale possa essere effettuato al fine di verificare se gli organi nazionali non abbiano ecceduto il margine medesimo (v., in particolare, le sentenze Verbond van Nederlandse Ondernemingen, citata *supra*, punti 27-29, e Kraaijeveld e a., citata *supra*, punto 59).

38. - Ne consegue che disposizioni di tal genere possono essere prese in considerazione dal giudice nazionale al fine di accertare se il legislatore nazionale si sia mantenuto nei limiti del margine di discrezionalità fissato dalla direttiva.

39. - La prima questione dev'essere pertanto risolta nel senso che un giudice nazionale, quando sia chiamato a conoscere della legittimità di un procedimento di espropriazione, per causa di pubblica utilità, di beni immobili appartenenti ad un singolo nell'ambito della realizzazione di un'autostrada, può accertare se il legislatore nazionale si sia mantenuto nei limiti di discrezionalità fissati dalla direttiva, in particolare quando la valutazione preliminare dell'impatto ambientale del progetto non sia stata effettuata, le informazioni raccolte a termini dell'art. 5 non siano state messe a disposizione del pubblico e, contrariamente al disposto di cui all'art. 6, n. 2, della direttiva, non sia stata data al pubblico interessato la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto. (*Omissis*)

(1) EFFICACIA DIRETTA DI DIRETTIVE NON RECEPITE E VALUTAZIONE DELLA LEGITTIMITÀ DI UNA NORMA DI DIRITTO NAZIONALE.

Con la sentenza sopra riprodotta, la Corte di giustizia delle Comunità europee è tornata ad occuparsi della ben nota direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (1). Tale provvedimento, modificato con la direttiva n. 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 (2), assume senza dubbio un significato molto importante nello sviluppo della politica ambientale della Comunità europea, poiché, basandosi su quanto sottolineato al riguardo dai primi tre Programmi d'azione del 1973, del 1977 e del 1983

(1) In *GUCEn*. L 175 del 5 luglio 1985.

(2) In *GUCEn*. L 73 del 14 marzo 1997.

(3), ha anticipato il profondo cambiamento dell'atteggiamento comunitario nel settore dell'ecologia che sarebbe stato in seguito compiutamente evidenziato dall'Atto Unico europeo del 17 e 28 febbraio 1986 (4), testimoniando così il passaggio da un approccio settoriale e meramente riparatore dei danni provocati all'ambiente ad una strategia globale e di lungo periodo che tenesse conto della necessità di evitare fin dall'inizio le possibili fonti di inquinamento, anziché combattere successivamente gli effetti, e di considerare le eventuali ripercussioni sull'ambiente stesso causate dai vari processi tecnici di programmazione e di decisione (5).

Più precisamente, nel caso di specie la Corte ha statuito, tra l'altro, che un giudice nazionale, quando sia chiamato ad accertare la legittimità di un procedimento di espropriazione di beni immobili per causa di pubblica utilità, può verificare se il legislatore dello Stato di appartenenza si sia mantenuto nei limiti di discrezionalità fissati dalla direttiva suddetta, in particolare quando non sia stata effettuata la valutazione preliminare dell'impatto ambientale del progetto riguardante l'infrastruttura da realizzare, quando le informazioni raccolte ai sensi dell'art. 5 della direttiva non siano state messe a disposizione del pubblico, e quando, contrariamente al disposto dell'art. 6, n. 2 dello stesso atto, non sia stata data al

pubblico interessato la possibilità di esprimere il proprio parere prima dell'avvio del progetto specifico (6). Il Granducato di Lussemburgo aveva infatti intrapreso una azione per l'esproprio di alcuni terreni in vista della realizzazione di un tronco autostradale tra Hellange e Mondorf-les-Bains, basando la relativa procedura sulla l. 16 agosto 1967 relativa alla creazione di una grande rete viaria di comunicazioni e di un fondo per la viabilità stradale, a sua volta modificata con la l. 13 luglio 1995 che ha provveduto a trasporre parzialmente nell'ordinamento lussemburghese la direttiva n. 85/337, nonché sul regolamento granducato del 21 novembre 1996 (7). I proprietari dei terreni assoggettati ad esproprio sostenevano però che la legge del 1995 ed il regolamento del 1996 erano stati emanati in violazione di alcune norme della direttiva n. 337, e cioè, come anticipato, dell'art. 5, n. 1 e dell'art. 6, n. 2.

Il *Tribunal d'arrondissement* di Lussemburgo, chiamato sostanzialmente a pronunciarsi sulla legittimità del procedimento espropriativo sopra accennato secondo quanto chiesto dai ricorrenti, ha sollevato tra le altre una questione pregiudiziale, sulla quale intendiamo qui soffermarci brevemente, incentrata sul ben noto principio dell'efficacia diretta delle direttive non recepite nell'ordinamento interno, o recepite in modo non corretto o incompleto (8): si chiedeva

(3) Il Primo, il Secondo ed il Terzo Programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale, adottati rispettivamente il 22 novembre 1973, il 17 maggio 1977 ed il 7 febbraio 1983 ed i cui orientamenti generali sono stati approvati dal Consiglio e dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri, sono pubblicati in *GUCE* n. C 112 del 20 dicembre 1973, n. C 139 del 13 giugno 1977 e n. C 46 del 17 febbraio 1983; su di essi si veda GUZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, 2ª ed., Napoli, 2000, p. 821 ss.

(4) Tale Accordo, il cui testo si trova pubblicato in *GUCE* n. L 169 del 29 giugno 1987, ha infatti introdotto nell'ambito del Trattato istitutivo della Comunità economica europea il Titolo VII (oggi Titolo XIX) interamente dedicato all'ambiente e composto di tre articoli (artt. 130 R, 130 S e 130 T nella originaria numerazione, oggi divenuti artt. 174, 175 e 176) dedicati il primo agli obiettivi delle azioni della Comunità in materia ambientale, il secondo alle modalità di adozione dei provvedimenti in tale settore ed il terzo alla previsione di una riserva a favore degli Stati membri, che hanno la possibilità di adottare o mantenere in vigore normative nazionali idonee a garantire una protezione più rigorosa di quella prevista dal Trattato stesso. Per un approfondimento sulla politica ambientale introdotta dall'Atto Unico si vedano per tutti NASCIBENE, voce *Ambiente (tutela dell')*- *Diritto Comunitario*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, I, Torino, 1980, n. 27455; CORDINI, voce *Ambiente (tutela dell')* nel *diritto delle Comunità europee*, in *Digesto (pubbl.)*, I, Torino, 1987, p. 193 ss.; KRÄMER, *L'Acte unique européen et la protection de l'environnement*, in *Revue juridique de l'environnement*, 1987, p. 449 ss.; CURTI GHALDINO, voce *Ambiente (tutela dell')* - *II Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur. Treccani*, II, Roma, 1988, p. 1 ss.; ROELANTS DU VIVIER-HANNE QUART, *Une nouvelle stratégie européenne pour l'environnement dans le cadre de l'Acte unique*, in *Revue du marché commun*, 1988, p. 225 ss.; SAGGIO, *Le basi giuridiche della politica ambientale nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 42 ss.; SALTARELLI, *La normativa comunitaria in materia di ambiente*, in *Affari sociali internazionali*, 1991, p. 111 ss.; COGLIANDRO, *La politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 1437 ss.; DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia d'ambiente*, in *Diritto ambientale comunitario*, a cura di A. Cassese, Milano, 1995, p. 11 ss.; MASUCCI, *L'ambiente*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, I, Padova, 1997, p. 419 ss.; TRIMARCHI, *L'ambiente. A) La tutela dell'ambiente nel diritto comunitario*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, vol. XXVI, *Il diritto privato dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, t. I, Torino, 2000, p. 203 ss.; GIUFFRIDA, *L'ambiente. B) L'evoluzione della politica ambientale comunitaria*, *ivi*, p. 219 ss.

(5) In merito alla direttiva n. 85/337/CEE cfr. da un punto di vista generale MARINELLI, *La direttiva CEE del 27 giugno 1985 in materia di valutazione di impatto ambientale e la tutela del segreto industriale e commerciale*, in *Sanità pubblica*, 1986, p. 1067 ss.; CUTRERA, *La direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale*, in *Rivista giuridica ambientale*, 1987, p. 499 ss.; GIACCHETTI, *La valutazione di impatto ambientale (VIA): un nuovo strumento di governo dell'ambiente o un nuovo strumento di mistificazione?*, in *Rass. giur. en. el.*, 1989, p. 601 ss.; AJELLO, *La direttiva di valutazione di impatto ambientale e la politica comunitaria di prevenzione del danno ambientale*, in *Per un tribunale internazionale dell'ambiente*, Atti del Convegno di Roma del 1989, Milano, 1990, p. 351 ss.; MELICA, *La valutazione d'impatto ambientale nell'ordinamento comunitario*, in *Sanità pubblica*, 1991, p. 805 ss.; D'ALESSIO-TANCREDI, voce *Valutazione impatto ambientale*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994, p. 1 ss.; GARBELLI, *Valutazione d'impatto ambientale*, Milano, 1996; LEANZA, *Il diritto degli spazi internazionali. II)*

*Le nuove frontiere*, Torino, 1999, p. 362 ss.

(6) La prima norma dispone infatti che «nel caso di progetti che, a norma dell'articolo 4, devono essere oggetto di una valutazione di impatto ambientale a norma degli articoli da 5 a 10, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il committente fornisca, nella forma opportuna, le informazioni specificate nell'Allegato IV, qualora: a) gli Stati membri ritengano che le informazioni siano appropriate ad una determinata fase della procedura di autorizzazione ed alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico o di un tipo di progetto e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio; b) gli Stati membri ritengono che si possa ragionevolmente esigere che un committente raccolga i dati, tenendo conto fra l'altro delle conoscenze e dei metodi di valutazione disponibili». Ai sensi dell'art. 6, n. 2, invece, «gli Stati membri si adoperano affinché ogni domanda di autorizzazione nonché le informazioni raccolte a norma dell'articolo 5 siano messe a disposizione del pubblico entro un termine ragionevole, di modo che gli interessati possano esprimere il proprio parere prima del rilascio dell'autorizzazione». Le informazioni di cui all'art. 5, n. 1 consistono nella descrizione del progetto (in particolare, delle caratteristiche fisiche dell'insieme del progetto e delle esigenze di utilizzazione del suolo durante le fasi di costruzione e di funzionamento, oltre ad una descrizione delle principali caratteristiche dei processi produttivi e ad una valutazione del tipo e della quantità dei residui e delle emissioni previsti e risultanti dall'attività del progetto proposto); in una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente, con indicazione delle principali ragioni della scelta sotto il profilo dell'impatto ambientale; in una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua, all'aria, ai fattori climatici, ai beni materiali, compreso il patrimonio architettonico e archeologico, al paesaggio e all'interazione tra questi vari fattori; in una descrizione dei probabili effetti rilevanti del progetto proposto sull'ambiente (dovuti all'esistenza del progetto stesso, all'utilizzazione delle risorse naturali, all'emissione di inquinanti, alla creazione di sostanze nocive e allo smaltimento dei rifiuti); in una descrizione da parte del committente dei metodi di previsione utilizzati per valutare gli effetti sull'ambiente; in una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi del progetto sull'ambiente; in un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse; ed in un sommario delle eventuali difficoltà incontrate dal committente nella raccolta dei dati richiesti (lacune tecniche o mancanza di conoscenze).

(7) Si leggano tali atti normativi rispettivamente in *Mémorial A*, 1967, p. 868 ss., in *Mémorial A*, 1995, p. 1810 ss. ed in *Mémorial A*, 1996, p. 2468 ss.

(8) Sull'efficacia diretta delle direttive, ritenuta una applicazione concreta del principio dell'effetto utile degli atti comunitari ed intesa come idoneità della norma espressa dalla direttiva a creare diritti ed obblighi direttamente in capo alle persone fisiche o giuridiche, attribuendo a queste la facoltà di azionare la norma stessa dinanzi ai giudici interni, si sono cimentati numerosi Autori: tra gli innumerevoli contributi si vedano quelli di CONFORTI, *Il problema degli «effetti diretti» delle decisioni e delle direttive comunitarie ed il terzo colloquio della Federazione internazionale per il diritto europeo*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1965, p. 362 ss.; CORTESI RIVA PALAZZI, *L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie*, in *Foro padano*, 1971, IV, 3 ss.; BISCOTTINI, *Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1974, p. 230 ss.; MONACO, *L'esecuzione delle direttive comunitarie*

infatti il giudice remittente se, dovendosi esprimere sulla conformità di una norma interna con una direttiva non trasposta entro il termine prescritto, fosse possibile applicare le disposizioni di questa direttiva senza doverne previamente verificare la diretta efficacia o se il riferimento a tali disposizioni fosse subordinato alla constatazione preventiva dell'esistenza di un simile effetto nell'ordinamento nazionale (dovendosi dunque procedere, in quest'ultimo caso, tramite rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ex art. 234 del Trattato di Roma per stabilire se le pertinenti disposizioni della direttiva fossero tali da produrre un effetto diretto).

A ben vedere, i rapporti particolarmente complessi intercorrenti tra le direttive non trasposte e l'efficacia diretta che, a determinate condizioni, può venire loro riconosciuta, assumono un connotato particolare quando il giudice nazionale sia chiamato a valutare la legittimità di una norma di diritto interno. Nella fattispecie qui presa in esame, si potrebbe da un lato verificare se le disposizioni della direttiva siano dotate di efficacia diretta perché incondizionate e sufficientemente precise, applicando pertanto la direttiva stessa, e dall'altro ci si potrebbe limitare a verificare solamente se lo Stato membro sia rimasto o meno entro i limiti discrezionali ad esso spettanti nell'adozione della decisione contestata, potendosi allora applicare la direttiva senza doversi assicurare preventivamente della sua efficacia diretta.

In realtà, il fatto che una direttiva non trasposta non possa produrre conseguenze giuridiche se il suo contenuto non è suscettibile di essere applicato in assenza di intervento normativo dello Stato, non significa tuttavia che le relative disposizioni non possano essere utilmente prese in considerazione dal giudice nazionale per la soluzione di una determinata controversia. La Corte di giustizia tenta infatti, per quanto possibile, di garantire comunque il primato del diritto comunitario con vari mezzi, anche quando l'efficacia diretta della direttiva non sia del tutto certa: sempre per garantire l'effettiva applicazione del diritto comunitario, è stata anzi evidenziata la possibilità di giungere ad una «interpretazione conforme» in favore delle parti lese per la mancata trasposizione di una direttiva che attribuisca loro dei diritti, sebbene questa lasci un margine di discrezionalità agli Stati membri; parimenti, è stato riconosciuto il diritto del

soggetto che lamenti un danno a causa della mancata trasposizione di una direttiva che non abbia le condizioni per produrre efficacia diretta nell'ordinamento interno, ad ottenere un risarcimento da parte dello Stato inadempiente (9).

Nel caso prospettato, i ricorrenti hanno inteso contestare la norma che si voleva applicare nei loro confronti, non tanto invocando l'efficacia diretta della direttiva n. 85/337/CEE, quanto piuttosto richiamando quest'ultima in appoggio alle loro richieste; più che il riconoscimento di un diritto soggettivo, si chiede quindi al giudice nazionale un controllo di conformità della norma interna rispetto a quella comunitaria. Del resto, come affermato chiaramente dalla sentenza 1° febbraio 1977, causa 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen c. Inspecteur der Inwoerrecchten en Accijnzen* (10), nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se agli amministrati fosse preclusa la possibilità di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario; l'amministrato può dunque richiamare la disposizione di una direttiva dinanzi al giudice nazionale allo scopo di far accertare da quest'ultimo se le autorità nazionali competenti, nell'esercizio della facoltà loro riservata, siano rimaste entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa. In tale ipotesi, in cui una parte non cerca di sostituire la norma comunitaria alla norma nazionale, il controllo dell'effetto diretto dovrebbe dunque ritenersi non più giustificato: nel caso in cui si debba valutare la validità di una norma di diritto interno rispetto alla regola comunitaria applicabile, allorché l'azione della parte non è diretta ad ottenere il riconoscimento di un diritto proprio, la questione dell'effetto diretto lascia spazio al principio del primato, per cui il problema dell'integrazione della norma di diritto comunitario nell'ordinamento nazionale viene risolto mediante il confronto delle norme, comunitaria e nazionale, tra loro e non investe l'ulteriore profilo consistente nell'applicazione di queste a soggetti di diritto.

La facoltà per il giudice di rinvio di verificare la conformità di un atto interno con una direttiva indipendentemente dalla sua efficacia diretta si desume certamente dalla sen-

nell'ordinamento italiano, in *Foro it.*, 1976, I, 2326 ss.; SBOLCI, *L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. int.*, 1977, p. 17 ss.; ID., *Le direttive dettagliate-dopo il Trattato di Amsterdam*, *ivi*, 1997, p. 1086 ss.; WYATT, *The Nature of Regulations and Directives: Direct Applicability and Direct Effect*, in *European Law Review*, 1977, p. 215 ss.; DASHWOOD, *The Principle of Direct Effect in European Community Law*, in *Journal of Common Market Studies*, 1978, p. 229 ss.; EASSON, *The «Direct Effect» of E.E.C. Directives*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1979, p. 319 ss.; FERRANTE, *La natura giuridica della direttiva dettagliata*, in *Dir. com. sc. int.*, 1979, p. 299 ss.; TIMMERMANS, *Directives: Their Effect within the National Legal Systems*, in *Common Market Law Review*, 1979, p. 533 ss.; USHER, *The Direct Effect of Directives*, in *European Law Review*, 1979, p. 268 ss.; PESCATORE, *L'effet direct des directives: une tentative de démythification*, in *Recueil Dalloz-Sirey*, 1980, p. 171 ss.; ID., *The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 ss.; LEITAO, *L'effet direct des directives: une mythification?*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1981, p. 425 ss.; CAPELLI, *Le direttive comunitarie*, Milano, 1983; CURTIN, *Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights*, in *Common Market Law Review*, 1990, p. 709 ss.; MANIN, *L'invocabilità des directives: quelques interrogations*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1990, p. 669 ss.; MORRIS, *EEC Directives and the State*, in *European Business Law Review*, 1991, p. 34 ss.; DAL FARRA, *L'invocabilità des directives communautaires devant le juge national de la légalité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1992, p. 631 ss.; DE BURCA, *Giving Effect to European Community Directives*, in *The Modern Law Review*, 1992, p. 215 ss.; ISAAC, *Effet direct du droit communautaire*, in *Répertoire communautaire*, a cura di R. Kovar e C. Gavalda, Paris, 1992; SEVON, *Primacy and Direct Effect in the EEA: Some Reflections*, in *Festschrift til Ole Due*, Copenhagen, 1994, p. 339 ss.; PRECHAL, *Directives in European Community Law*, Oxford, 1995; SCHOCKWEILER, *Les effets des directives dans les ordres juridiques nationaux*, in *Revue du marché unique*, 1995, p. 9 ss.; SCHEPISI, *Sull'applicabilità d'ufficio delle norme comunitarie da parte dei giudici nazionali*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 811 ss.;

SIMON, *La directive européenne*, Paris, 1997; AMADEO, *Diritto comunitario ed efficacia diretta degli obblighi statuali di carattere procedimentale*, in *Foro it.*, 1998, IV, 108 ss.

(9) Cfr., tra le tante, le sentenze 20 maggio 1976, causa 111/75, *Impresa costruzioni comm. Quirino Mazzalai c. Ferrovia del Renon* (Raccolta, 1976, p. 657 ss.); 10 aprile 1984, causa 79/83, *Harz c. Deutsche Tradax GmbH* (Raccolta, 1984, p. 1921 ss.); 10 aprile 1984, causa 14/83, *van Colson e Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen* (Raccolta, 1984, p. 1891 ss.); 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing SA c. La Comercial Internacional de Alimentación SA* (Raccolta, 1990, p. I-4135 ss.); 19 novembre 1991, cause riunite C-6 e C-9/90, *Francovich e altri c. Italia* (Raccolta, 1991, p. I-5357 ss.); 6 dicembre 1993, causa C-334/92, *Wagner Miret c. Fondo de garantía salarial* (Raccolta, 1993, p. I-6911 ss.); 5 maggio 1994, causa C-421/92, *Habermann-Beltermann c. Arbeiterwohlfahrt, Bezirksverband Ndb./Opf. e. V.* (Raccolta, 1994, p. I-1657 ss.); 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori c. Recreb Srl* (Raccolta, 1994, p. I-3325 ss.); 7 dicembre 1995, causa C-472/93, *Spano e altri c. Fiat Geotech SpA e Fiat Hitachi Excavators SpA* (Raccolta, 1995, p. I-4321 ss.); 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur SA c. Germania e The Queen c. Secretary of State for Transport*, ex parte *Factorame Ltd e altri* (Raccolta, 1996, p. I-1029 ss.); 26 marzo 1996, causa C-392/93, *The Queen c. H.M. Treasury*, ex parte *British Telecommunications plc* (Raccolta, 1996, p. I-1631 ss.); 23 maggio 1996, causa C-5/94, *The Queen c. Ministry for Agriculture, Fisheries and Food*, ex parte *Headley Lomas (Ireland) Ltd* (Raccolta, 1996, p. I-2553 ss.); 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, *Dillenkofer e altri c. Germania* (Raccolta, 1996, p. I-4845 ss.); 27 febbraio 1999, causa C-131/97, *Carbonari e altri c. Università degli Studi di Bologna, Ministero della Ricerca Scientifica e Ministero del Tesoro* (Raccolta, 1999, p. I-1103 ss.); 27 giugno 2000, cause riunite C-240/98, C-241/98, C-242/98, C-243/98 e C-244/98, *Oceanmo Grupo Editorial SA e Salvat Editores SA c. Murciano Quintero e altri* (Raccolta, 2000, p. I-4941 ss.); e 13 luglio 2000, causa C-456/98, *Centrosteeel Srl c. Adipol GmbH* (inedita).

(10) In *Raccolta*, 1977, p. 113 ss.

tenza 7 maggio 1991, causa C-69/89, *Nakajima All Precisions Co. Ltd c. Consiglio* (11). In tale circostanza la Corte di giustizia si era pronunciata sulla legittimità di un regolamento comunitario con riferimento ad un accordo internazionale applicativo del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) (12), ammettendo la possibilità di contestare la validità del regolamento suddetto senza che fosse necessario indagare in merito all'effetto diretto della norma richiamata (13). Altri precedenti giurisprudenziali confermano poi la posizione appena espressa, sebbene nei singoli casi non si sia sempre evitato il controllo preventivo dell'efficacia diretta delle disposizioni comunitarie invocate: si considerino in proposito le sentenze 29 novembre 1978, causa 21/78, *Delkvist c. Anklagbemyndigheden* (14) e 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e altri c. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* (15), nonché, più recentemente, la sentenza 16 settembre 1999, causa C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF) e altri c. Autonome Provinz Bozen e altri* (16), con la quale la Corte ha peraltro avuto modo di precisare la portata proprio di alcune disposizioni della direttiva n. 337 (17). Con tali provvedimenti è stato infatti affermato che, qualora le autorità legislative o amministrative nazionali cedano il margine di discrezionalità riconosciuto dalle disposizioni della direttiva più volte richiamata, i privati possono invocare queste stesse disposizioni dinanzi al giudice del proprio Stato per ottenere la disapplicazione delle norme interne contrastanti. Per quanto concerne il diritto per il singolo di avvalersi di una direttiva in giudizio e, per il giudice interno, di prenderla in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario al fine di accertare se le autorità nazionali competenti, nell'esercizio delle facoltà loro riservate quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione, siano rimaste entro i limiti di discrezionalità, sarebbe certamente incompatibile con l'effetto vincolante che l'art. 249 Trattato CE riconosce alle direttive l'escludere, in linea di principio, che un obbligo da esse imposto possa essere fatto valere dalle persone interessate; in caso contrario, e soprattutto nell'ipotesi in cui le autorità comunitarie abbiano imposto agli Stati membri mediante direttiva di adottare un determi-

nato comportamento, l'effetto utile dell'atto risulterebbe infatti oltremodo attenuato. La circostanza per cui, nel caso di specie, gli Stati membri dispongono, in virtù dell'art. 5, n. 1 della direttiva n. 85/337, di un margine di discrezionalità, non esclude tuttavia che un controllo giurisdizionale possa essere effettuato al fine di verificare se gli organi nazionali non abbiano ecceduto tale limite. Ciò vale anche quando, in virtù del diritto nazionale, un giudice ha l'obbligo o la facoltà di sollevare d'ufficio motivi di diritto basati su una norma interna di natura vincolante che non siano stati adottati dalle parti: in tal caso, il medesimo giudice è tenuto infatti a verificare di sua iniziativa, nell'ambito della propria competenza, se gli organi legislativi o amministrativi dello Stato membro siano rimasti entro i confini della discrezionalità di cui alla direttiva sopra menzionata e di tenerne conto nel contesto dell'esame del ricorso di annullamento. Nell'eventualità in cui sia stato superato tale margine di discrezionalità, i singoli possono dunque invocare le pertinenti disposizioni dinanzi al giudice nazionale per ottenere che le autorità statali disapplicino le norme interne con esse incompatibili; spetterà poi agli organi dello Stato membro, nell'ambito delle loro attribuzioni, adottare tutti i provvedimenti necessari, generali o particolari, affinché i progetti siano esaminati per stabilire se sono idonei a produrre conseguenze significative sull'ambiente e, in caso affermativo, siano assoggettati ad una valutazione di impatto ambientale (18).

Pierluigi Simone

\*

Cass. Sez. III Civ. - 16-2-2001, n. 2332 - Sommella, pres.; Perconte Licatese, est.; Russo, P.M. (conf.) - Canevaro (avv. Vitucci) c. Pagani (avv. Guglielmi). (Cassa con rinvio App. Bologna 29 ottobre 1997)

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Miglioramenti, addizioni e trasformazioni - Indennità - Natura risarcitoria della diminuzione patrimoniale dell'affittuario - Conseguenze - Rivalutazione e interessi, compensativi, liquidabili anche d'ufficio - Decorrenza.** (C.c., artt. 1477, 1647; l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 14; l. 3 maggio 1982, n. 203, art. 17)

*Il diritto all'indennità per i miglioramenti apportati al fondo, spettante all'affittuario ai sensi dell'art. 17, secondo comma, l. 3 maggio 1982, n. 203, ha carattere risarcitorio perché sostituisce la diminuzione del patrimonio del medesimo derivatane e pertanto gli spettano rivalutazione monetaria ed interessi - compensativi - anche d'ufficio, essendo entrambi componenti del danno e quindi parte integrante del risarcimento, con decorrenza alla data di cessazione dell'affitto (1).*

(Omissis). - Con il primo motivo, denunciando la falsa applicazione degli artt. 1371 e 1965 c.c., nonché degli artt. 1362 e segg. dello stesso codice e motivazione incongrua e insufficiente su punti decisivi della controversia, la ricorrente principale critica l'interpretazione data dalla Corte, con la sentenza non definitiva, all'art. 4 della transazione intervenuta nel 1979 tra la proprietaria concedente e l'affittuario; interpretazione in base alla quale è stato indebitamente riconosciuto al Pagani il diritto all'indennizzo per il miglioramento conseguito dal fondo con la costruzione della stalla autorizzata dalla Canevaro contestualmente alla ricordata transazione, con argomenti che la ricorrente giudica incongrui e inaccettabili. Ed invero la sentenza non definitiva si basa anzitutto su

(1) Sul punto vedi Cass. 17 aprile 1996, n. 3632, in questa Riv. (M), 1996, 282, Cass. 25 gennaio 1991, n. 754, *ivi*, 1992, 252.

(11) In *Raccolta*, 1991, p. I-2069 ss.

(12) Si trattava del regolamento (CEE) n. 2423/88 del Consiglio dell'11 luglio 1988 relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* o di sovvenzioni da parte di Paesi non membri della Comunità economica europea e dell'Accordo relativo all'attuazione dell'art. VI del GATT (c.d. Codice *antidumping*), approvato a nome della Comunità con la decisione n. 80/271/CEE del Consiglio del 10 dicembre 1979 relativa alla conclusione degli accordi multilaterali derivanti dai negoziati commerciali degli anni 1973-1979.

(13) Si consideri tuttavia in senso apparentemente contrario la sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, *Germania c. Consiglio* (*Raccolta*, 1994, p. I-4973 ss.): in essa è stato effettivamente affermato che le norme dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio sono sprovviste di carattere incondizionato e che l'obbligo di riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei contraenti non può essere fondato sullo spirito, sulle strutture e sulla lettera dell'Accordo. In assenza di un siffatto obbligo derivante dall'Accordo, la Corte si è però ritenuta competente a controllare la legittimità di un atto comunitario alla luce delle norme del GATT nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT stesso o se l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell'Accordo generale.

(14) In *Raccolta*, 1978, p. 2327 ss.

(15) In *Raccolta*, 1996, p. I-5403 ss.

(16) In *Raccolta*, 1999, p. I-5613 ss.

(17) Più in particolare, tale pronuncia è stata emanata su rinvio pregiudiziale proposto dal T.A.R. del Trentino-Alto Adige, sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, chiamato ad occuparsi di una controversia promossa da alcuni cittadini italiani e da due associazioni ambientaliste per ottenere l'annullamento di due provvedimenti favorevoli alla ristrutturazione di un aeroporto per renderlo utilizzabile a scopi commerciali e civili, ed ha riguardato l'interpretazione degli artt. 1, 2 e 4 della direttiva citata. In proposito si veda SIMONE, *La valutazione di impatto ambientale all'esame della Corte di giustizia: margini di discrezionalità statale e disposizioni self-executing*, in questa Riv., 2001, p. 9 ss.

(18) Cfr. in merito la sentenza WWF (*supra*, note 16 e 17).

un'inammissibile ricorso alla regola finale dell'art. 1371 c.c., inapplicabile invece alla transazione, in cui l'equo contemperamento degli interessi delle parti è affidato unicamente a queste ultime, alle quali quindi non può sostituirsi il diverso contemperamento dettato dal giudice.

Privata del sostegno ricercato nell'art. 1371 c.c. la sentenza non definitiva si mostra carente di motivazione adeguata e addirittura sovrappone la propria soggettiva opinione all'effettiva volontà dei contraenti, introducendo nell'accordo un «presupposto implicito», ossia che la risoluzione contemplata nella clausola dell'art. 4, primo punto (causa di esclusione pattizia del diritto all'indennità) fosse esclusivamente quella imputabile all'affittuario o come effetto del suo inadempimento o come risultato di un accordo risolutorio.

Con il secondo motivo, denunciando la violazione dell'art. 17 della l. 3 maggio 1982, n. 203 e motivazione omessa e contraddittoria rispetto alla statuizione sul punto della sentenza non definitiva, osserva che quest'ultima riconosce sì il diritto all'indennità corrispondente all'aumento di valore, ma con la precisazione che si debba tener conto, nella determinazione al riguardo, della capitalizzazione delle rate del mutuo ipotecario non ancora scadute, dovendo l'obiettivo plusvalore accertato essere depurato di tale incidenza passiva. La sentenza definitiva immotivatamente trascura invece del tutto questa precisazione e determina l'indennità, sulla scorta di una consulenza tecnica, dimenticando di apportare l'indicata detrazione.

Col terzo motivo denuncia un'ulteriore violazione dell'art. 17 della legge n. 203 del 1982 e dei principi sulla decorrenza delle obbligazioni accessorie (rivalutazione e interessi) all'indennità per i miglioramenti, nonché omessa motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.). Rileva che, mentre il dispositivo stabilisce che rivalutazione e interessi sulla somma dovuta per indennità decorrono a far tempo dal 6 maggio 1992 (scadenza del contratto), nessuna motivazione si rinviene sul punto. Dal canto suo l'affittuario ha rilasciato il fondo solo nell'autunno 1996, e quindi, avendo goduto del fondo e dei miglioramenti per circa quattro anni e mezzo dopo la data stabilita per il rilascio, non aveva contemporaneamente il diritto all'indennità, giacché il diritto e le obbligazioni accessorie non potevano sorgere prima che il fondo fosse rilasciato.

Col quarto motivo infine denuncia ancora la violazione dell'art. 17 cit., falsa applicazione degli artt. 1223 e segg. c.c. e 112 c.p.c., nonché omessa motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c.). La Canevaro contesta che il debito d'indennizzo sia di valore, non avendo natura risarcitoria o ad essa assimilabile, ma il solo fine di ripristinare l'equilibrio economico di un rapporto di durata, alla cessazione di questo e dopo che siano state eseguite le opere menzionate nell'art. 16 della legge n. 203 del 1982. Non erano dovuti quindi al beneficiario dell'indennità rivalutazione e interessi, questi ultimi peraltro nemmeno richiesti nell'appello dall'affittuario e pertanto, essendo moratori, non attribuibili d'ufficio.

È infondato il primo motivo.

Ad avviso della Corte, va applicata la previsione di cui all'ultima ipotesi del punto 4) della scrittura 21 giugno 1979, che riconosce all'affittuario Pagani l'indennità pari al maggior valore conseguito dal fondo con la costruzione della stalla «nel caso di vendita, sia a terzi che all'affittuario o suoi successori, o cessazione per volontà della proprietaria fino al quarantesimo anno dalla stipulazione del contratto di mutuo». La Corte ricorda come, secondo il Tribunale, questa clausola regolerebbe, rispetto alle specifiche ipotesi considerate nella prima parte del punto 4), «il diverso caso della risoluzione del contratto di affitto per iniziativa del proprietario nel periodo tra i trenta e i quarant'anni dalla costruzione della stalla».

Questa interpretazione, obietta la sentenza impugnata, contrasta tuttavia col tenore letterale della clausola, che non pone alcun termine *a quo* della sua efficacia e assimila «la cessazione per volontà della proprietaria» alla vendita del fondo, non considerata in alcun'altra parte dello stesso punto 4), che ben può avvenire anche nei primi tre decenni dalla stipulazione del mutuo e ancor prima del suo ammortamento.

Vero è che l'intero punto 4) non è di agevole interpretazione, non manca di rilevare la Corte, ma pare certo che solo la lettura dell'espressione «cessazione per volontà della proprietaria», nel suo significato letterale di disdetta della concedente alla scadenza, è idonea ad armonizzare la clausola con le precedenti del punto 4) e specie con la prima, dove è prevista la «risoluzione del contratto», prima del termine ventennale di ammortamento del mutuo,

e si nega in tal caso l'indennizzo all'affittuario, sul presupposto implicito, ma obiettivamente riconoscibile, che la conclusione anticipata del rapporto sia a lui imputabile, o come effetto del suo inadempimento o come risultato di un accordo risolutorio.

Ma se poi dovesse ritenersi che il significato dell'ultima parte del punto 4), nonostante questa ricerca della comune intenzione delle parti, sia rimasto oscuro, allora soccorrerebbe la regola finale di esegesi posta dall'art. 1371 c.c., e quindi l'esigenza di realizzare l'equo contemperamento degli interessi delle parti indurrebbe a riconoscere a favore dell'affittuario, che ha sostenuto la spesa anche col pagamento delle rate del mutuo contratto per la costruzione della stalla e che subisce prima del termine di ammortamento la disdetta della concedente, il diritto all'indennizzo corrispondente all'aumento di valore conseguito dal fondo.

Così riassunto il pensiero della Corte sul tema controverso, è bene ricordare che l'interpretazione del contratto, ossia l'accertamento della volontà degli stipulanti in relazione al contenuto del negozio, si traduce di una tipica indagine di fatto, affidata in via esclusiva al giudice di merito, censurabile in cassazione se la motivazione sia così inadeguata da non consentire la ricostruzione dell'*iter* logico seguito da quel giudice per giungere ad attribuire all'atto negoziale un determinato contenuto, oppure nel caso di violazione di norme ermeneutiche; violazione quest'ultima che deve dedursi con la specifica indicazione, nel ricorso, del modo in cui il ragionamento del giudice si sia da esse discostato, poiché altrimenti la critica alla ricostruzione della comune volontà equivarrebbe alla proposta di un'interpretazione diversa, inammissibile come tale in sede di legittimità (Cass. 11 agosto 1999, n. 8590).

Orbene, il surriferito procedimento logico argomentativo non presta il fianco ad alcuna censura, essendo stato condotto nel pieno rispetto del criterio fondamentale e prioritario della literalità del testo, dalla cui attenta lettura la Corte ha fatto scaturire l'unico possibile significato, vanamente oppugnato dalla ricorrente. Pur non nascondendosi qualche difficoltà ermeneutica, il giudice di merito è in realtà pervenuto ad un'interpretazione tutt'altro che dubbiosa, ma viceversa ben sicura e fermamente radicata («pare certo a questa Corte»), attraverso una compiuta e coordinata disamina delle varie ipotesi contemplate nel punto 4) del contratto, senza affatto sostituirsi alla volontà delle parti, ma cogliendone acutamente l'essenza, come quando enuncia il significato tecnico giuridico della «risoluzione del contratto», intendendola come risoluzione giudiziale per inadempimento del colono (artt. 1453 e segg. c.c.) o come scioglimento consensuale (art. 1372, 1° comma c.c.); e riuscendo così a individuare, nell'intero tessuto negoziale, una coerente *ratio*, a giustificazione e titolo del diritto all'indennità per la costruzione della stalla.

Per confutare poi la principale obiezione della ricorrente, basti riflettere che, a ben vedere, il ricorso alla regola finale dell'art. 1371 c.c. rappresenta, nell'economia della motivazione, un semplice artificio retorico, con valore puramente ipotetico («ma se poi dovesse ritenersi»), dal quale si desume con estrema chiarezza che, ad avviso della Corte, nella realtà, il testo negoziale, dopo l'indagine condotta con gli ordinari strumenti fino a quel momento, non è più oscuro, ma ha palesato un suo appagante significato; onde, contrariamente a quanto opina la ricorrente, l'interpretazione del contratto *de quo* può fare benissimo a meno del «sostegno» di tale regola finale, enunciata solo *ad abundantiam*, e si regge autonomamente anche senza di esso.

Resta così assorbita ogni questione sull'applicabilità della regola in esame alla transazione e sulla natura transattiva o meno della citata scrittura del 1979.

Non posso trovare accoglimento neanche le censure formulate col terzo e col quarto motivo, di cui è opportuno l'esame congiunto.

L'indennità dovuta per i miglioramenti apportati al fondo dall'affittuario, ai sensi, da ultimo, degli artt. 16 e 17, 2° comma della l. 3 maggio 1982, n. 203, stabilita in misura «corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti (...) quale risultante al momento della cessazione del rapporto, con riferimento al valore attuale di mercato del fondo non trasformato», è, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, un'obbligazione non di valuta ma di valore, come già ritenuto da questo Supremo Collegio con la sentenza n. 754 del 25 gennaio 1991. Questo precedente, che attiene alla specifica materia dell'affitto, si adegua del resto, oltre che all'opinione della dottrina, alla consolidata giurisprudenza di legittimità, secondo cui, nell'analogo caso dell'indennità dovuta al possessore per i miglioramenti e le addizioni arretrate alla cosa (art. 1150 c.c.), il ristoro adempie a una funzione di reintegrazione patrimoniale, sicché la stessa inden-

nità va considerata debito di valore e pertanto dev'essere determinata tenendo conto anche d'ufficio della svalutazione monetaria verificatasi fino alla data della liquidazione (Cass. 30 marzo 1995, n. 3792; 18 novembre 1987, n. 8491; 9 agosto 1983, n. 5337; non diversamente, in tema di indennizzo dovuto dall'arricchito ai sensi dell'art. 2041 c.c., Cass. 6 febbraio 1998, n. 1287).

Essendo dunque inerente al concetto di «indennità» il carattere risarcitorio, cioè sostitutivo di una diminuzione patrimoniale, ne deriva che il trattamento del debito indennitario è in tutto e per tutto identico a quello del debito risarcitorio, con l'applicazione delle note regole per cui anche gli interessi (compensativi), oltre alla rivalutazione monetaria, sono dovuti d'ufficio, indipendentemente da una espressa richiesta della parte, essendo gli uni e l'altra componenti del danno e dunque parte integrante del risarcimento.

Nessun dubbio poi quanto alla decorrenza, che nella specie correttamente, in punto di diritto, è stata fissata con riferimento alla data di cessazione dell'affitto (6 maggio 1992), che coincide con la maturazione del diritto, ai sensi del testuale disposto dell'art. 17, 2° comma cit. (cfr. Cass. 2 marzo 1994, n. 2037).

La questione delle conseguenze scaturenti dalla protratta detenzione del fondo, ad opera dell'affittuario, fino al 1996, è nuova, con la connessa sua preclusione in questa sede, posto che il giudice di appello non se ne occupa né la ricorrente deduce di aver avanzato, su tale base, dinanzi allo stesso giudice, senza ottenere risposta, pretese di sorta (peraltro nemmeno introducibili per la prima volta in secondo grado).

È il caso di aggiungere che, se questa permanenza del Pagani nel fondo dopo l'accertata scadenza dell'affitto non fa certo verimeno il diritto all'indennizzo di cui si discute, nulla toglie che eventuali diritti della concedente derivanti da tale protratta detenzione siano fatti valere dalla Canevaro in separato giudizio; fermo restando, in ogni caso, che il diritto all'indennizzo è sorto al momento della cessazione del contratto, che segna anche, come già illustrato, il *dies a quo* di decorrenza della svalutazione e degli interessi.

È fondato invece il secondo motivo.

La sentenza non definitiva stabilisce invero che spetta sì l'indennizzo per il miglioramento derivato dalla costruzione della stalla, ma «tenuto conto, ovviamente, nella determinazione al riguardo, della capitalizzazione delle rate ancora a scadere (dovendo l'obiettivo plusvalore accertato essere depurato da tale incidenza passiva)».

La sentenza definitiva, nel fissare l'importo di detto indennizzo in lire 138.600.000, non ha tenuto alcun conto di questa prescrizione.

È noto che le statuizioni contenute nella sentenza non definitiva non possono essere modificate o revocate con la sentenza definitiva, in quanto i singoli punti della prima possono essere sottoposti a riesame solo con le impugnazioni, mentre la non definitiva concerne soltanto la non integralità della decisione della controversia, non anche la mutabilità, da parte dello stesso giudice, di ciò che è stato deciso.

Ne consegue che il giudice del gravame, nell'accertare, in prosieguo del giudizio, la misura dell'indennità riconosciuta in linea di principio dalla sentenza non definitiva, non poteva, nella sentenza definitiva, discostarsi da quel criterio.

Trattandosi della violazione di un'esigenza di coerenza processuale, da rispettare per ragioni di ordine pubblico, non vale obiettare, col resistente, che la Canevaro non potrebbe dolersi del contrasto per non aver sottoposto a suo tempo il relativo quesito al consulente tecnico d'ufficio.

Con l'unico motivo del ricorso incidentale il resistente lamenta che la Corte abbia fissato l'indennizzo in sole lire 138.600.000, disattendendo immotivatamente la maggior richiesta di lire 293.040.000 e dichiarando apoditticamente infondate le censure concernenti l'inadeguatezza della valutazione.

A parte la genericità della doglianza, la quale si risolve nella pretesa di sovrapporre una soggettiva, maggiore valutazione dei miglioramenti a quella accolta dalla Corte in conformità della consulenza d'ufficio Pirazzoli e previa la dettagliatissima confutazione delle critiche mosse all'ausiliare dall'appellante Pagani, sussiste una prevalente ragione preclusiva, essendo stata omessa l'esposizione dei fatti della causa, prescritta, a pena di inammissibilità, dal combinato disposto degli artt. 371, 3° comma e 366, n. 3 c.p.c., requisito che la costante giurisprudenza di questa Corte Suprema ritiene indispensabile, in forza del principio di autosufficienza, anche al ricorso incidentale (Cass. 5 ottobre 1998, n. 9862).

Concludendo, in accoglimento del secondo motivo del ricorso principale, la sentenza va casata, col rinvio alla stessa Sezione specializzata agraria della Corte bolognese, la quale provvederà anche sulle spese del presente giudizio di cassazione. (Omissis)

Cass. Sez. Lav. - 27-7-2000, n. 9837 - De Musis, pres.; Guglielmucci, est.; Fedeli, P.M. (diff.) - Di Fabio (avv. Boer) c. INAIL (avv. Catania ed altro). (Cassa con rinvio Trib. Chieti 29 aprile 1997)

**Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Agricoltura - Infortunio relativo ad attività funzionalmente connessa a quella agricola secondo i concreti standards del costume agricolo - Indennizzabilità - Fattispecie relativa ad infortunio occorso a coltivatore diretto rientrante dalla raccolta di legna per uso domestico presso il fondo di altro coltivatore.** (C.c., art. 2135; d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 205, 206, 207)

**Previdenza sociale - Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Infortunio - Occasione di lavoro - Rischio specifico - Rischio elettivo - Infortunio occorso a coltivatore diretto rientrante dal lavoro attraverso una strada sterrata e male illuminata usata in alternativa alla strada battuta - Sussistenza al rischio elettivo - Valutazione in relazione agli standards culturali propri del costume agricolo - Necessità.** (D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 2)

*È indennizzabile l'infortunio occorso ad un coltivatore diretto mentre tornava a casa dopo essersi recato presso il fondo di altro coltivatore per tagliare, con il consenso di questi, legna per uso domestico, in quanto l'evento è riferibile alla specifica attività lavorativa comportante il rischio assicurato, dovendo ritenersi in connessione funzionale con l'attività agricola tutte quelle attività che, in relazione ai concreti standards del costume agricolo, il lavoratore compie, fuori del proprio fondo, per procurarsi il necessario sia per esercitare il proprio lavoro, sia per consentire alla propria famiglia di vivere e lavorare sul fondo (1).*

*Nell'ipotesi di infortunio occorso ad un coltivatore diretto che, tornando a casa dopo essersi recato a tagliare legna per uso domestico, invece di seguire la strada già tracciata, abbia con il proprio trattore attraversato i campi in ora di scarsa luminosità, così finendo in una buca e ribaltandosi, la sussistenza del rischio elettivo va valutata con riferimento agli standards propri del contesto socio-economico nel quale si inserisce l'attività del coltivatore, tenendo presente che il non uso della strada battuta può essere consono ad un costume diffuso nel mondo dell'agricoltura (2).*

(Omissis). - FATTO. - L'INAIL ha negato la rendita ai superstiti alla sig.a Natalina Di Fabio, vedova del sig. Filippo Scioletti - coltivatore diretto deceduto il 17 febbraio 1989 a seguito di infortunio - ritenendo che lo stesso non fosse indennizzabile perché non avvenuto in occasione del lavoro dallo stesso espletato.

Lo Scioletti si era recato sul fondo di altro lavoratore per tagliare - con il consenso di questi - legna per uso domestico; v'era fra i due un patto che prevedeva che metà della legna tagliata restasse al proprietario del fondo.

Mentre ritornava verso il proprio fondo - a bordo di un trattore cingolato, senza percorrere la strada rotabile - ma attraverso i campi - il predetto trattore era finito in una buca, ribaltandosi, e così provocando la morte del conducente.

Il Pretore ha rigettato la domanda di rendita ai superstiti proposta dalla vedova.

Il Tribunale di Chieti, cui la stessa ha proposto appello, ha confermato la sentenza di primo grado.

Esso ha ritenuto:

1. - che mancava, ai fini dell'indennizzabilità dell'infortunio, l'occasione di lavoro - da intendersi come riferibilità dell'evento alla specifica attività lavorativa - comportante il rischio assicurato; il taglio di legna - per uso domestico - escludeva tale nesso;

2. - non era stata fornita alcuna prova della riconducibilità del taglio della legna ad un rapporto di mezzadria esistente con il proprietario del fondo sul quale l'attività era stata espletata;

3. - la scelta di tornare a casa, a bordo del trattore cingolato, per prenderne uno gommato, attraverso i campi e non seguendo la comoda e sicura strada che conduceva alla sua masseria - in ora di scarsa luminosità - costituiva un rischio elettivo, anche esso ostativo all'indennizzabilità dell'infortunio.

La Di Fabio chiede la cassazione della sentenza con ricorso sostenuto da un unico articolato motivo.

L'INAIL resiste con controricorso.

DIRITTO. - La ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 205, 206, 207, 208, 209 T.U. n. 1124/65 in relazione all'art. 85 stesso T.U.; insufficienza e difetto di motivazione.

I punti nodali della complessa censura possono così individuarsi:

1. - per l'indennizzabilità dell'infortunio occorso al coltivatore diretto - come ha stabilito la S.C. - il collegamento fra attività lavorativa espletata dall'infortunato e finalità produttive connesse al fondo coltivato sussiste non solo in relazione a ciò che il lavoratore compie per procurarsi quanto è necessario per la coltivazione dello stesso, ma anche in relazione all'attività svolta per il reperimento di quanto occorre, secondo le concrete abitudini di vita della gente di campagna, di una determinata zona, affinché egli e la sua famiglia possano vivere e lavorare su detto fondo;

2. - esisteva fra l'infortunato ed il proprietario del fondo ove egli tagliava la legna - una sorta di *reciprocità* (art. 2139 c.c.) - o quanto meno di corrispettività - giacché era stato convenuto che metà della legna tagliata restava al proprietario del fondo che consentiva il taglio;

3. - la predetta attività va ricompresa fra quegli atti a carattere promiscuo, caratteristici del settore agricolo, che pur essendo diretti al soddisfacimento di esigenze personali del lavoratore, ineriscono anche ai fini ed agli interessi dell'azienda agricola e come tali sono sicuramente indennizzabili.

In conclusione, si può sostenere che l'infortunio subito dal piccolo imprenditore agricolo mentre per *reciprocità* lavora nel fondo, o nell'azienda altrui, è indennizzabile nei limiti in cui lo è l'infortunio subito dallo stesso soggetto nell'azienda propria;

4. - l'orario in cui si verificò l'infortunio non ha alcuna logica connessione con le cause dello stesso;

5. - premesso che l'imprudenza e la negligenza del lavoratore non escludono l'indennizzabilità dell'infortunio che gli sia occorso, il rischio può definirsi elettivo solo quando esso si estrinsechi in un atto volontario puramente arbitrario per soddisfare impulsi meramente personali, sicché l'evento non ha alcun nesso di derivazione con lo svolgimento dell'attività lavorativa: con la conseguenza che non può ritenersi avvenuto in occasione di lavoro;

6. - la scelta di una scorciatoia fu, evidentemente, provocata dalla buona conoscenza dei luoghi da parte dell'infortunato, nonché dall'intento di concludere in maniera più rapida il trasporto della legna tagliata nel proprio fondo ove egli, a tal fine, avrebbe dovuto prelevare il trattore gommato.

La censura è fondata.

Va premesso che sull'indennizzabilità dell'infortunio occorso al lavoratore agricolo - per procacciarsi beni destinati al soddisfacimento di bisogni suoi e/o dei suoi familiari - in particolare la legna da destinare ad uso domestico - sono rinvenibili, nella giurisprudenza di questa Corte, due differenti indirizzi.

Essi, partendo dal principio che affinché l'infortunio in questione sia indennizzabile occorre, in base al combinato disposto degli artt. 205, 206, 207 T.U. 30 giugno 1965, n. 1124:

- la condizione soggettiva di lavoratore addetto all'azienda agricola;

- la qualità oggettiva, agricola o forestale, dell'attività svolta, considerando tali anche quelle lavorazioni connesse, complementari e accessorie, dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando vi sia stato uno stretto rapporto funzionale con la coltivazione e lo sfruttamento della terra, rappresentando esse il naturale svolgimento del ciclo produttivo.

- Ferma questa premessa, per la fattispecie in esame la divergenza esiste in ordine al predetto collegamento funzionale.

- Ed infatti secondo le decisioni 1668/83, 5594/91, nell'attività in questione, manca lo stretto nesso funzionale, fra la stessa, e quella tipica del lavoro agricolo, rispetto a cui costituisce un completamento, nesso che la legge richiede affinché essa possa considerarsi connessa o complementare rispetto alla prima - e perciò indennizzabile.

- Tale nesso, invece, sussiste per le decisioni nn. 2772/68, 5456/79 e 3208/81 in quanto - come rileva quest'ultima decisione - non può logicamente neppure negarsi la diretta attinenza all'attività agricola di tutto ciò che il coltivatore compie - fuori del fondo - per procurarsi quanto è necessario ai lavori agricoli (attrezzi, sementi, concimi, etc.) nonché per consentire a sé ed alla propria famiglia di vivere e di lavorare sul fondo stesso operando anche in tal caso quel criterio di collegamento funzionale di cui si è detto. In relazione a ciò deve pertanto riconoscersi l'indispensabilità, in determinate situazioni, anche del procacciamento della legna da ardere, con riferimento al che il Tribunale ha, nella presente fatti-

specie, correttamente fatto uso di un criterio di concreta considerazione del tenore di vita condotto dalla gente di campagna della zona interessata.

La Corte, nella presente decisione, opta per tale indirizzo.

Il primo, infatti, nell'individuare le attività connesse, previste dal predetto art. 206 - tipica norma c.d. elastica da integrarsi nella sua portata dal giudice (10514/98, 434/99 3645/99) - omette di dar riferimento ai concreti standards del costume agricolo - che assumono connotazioni variegata, a seconda dell'evoluzione sociale di determinati contesti, rispetto a quella realtà, con proprie peculiarità, costituita dal mondo dell'agricoltura.

L'indirizzo - cui non si aderisce - non passando attraverso questa metodologia integrativa della norma elastica - aprioristicamente esclude dalle attività connesse quelle che potrebbero rientrarvi - individuando lo standard che meglio si adatta al contesto socio-economico in cui si inserisce la fattispecie, nel cui ambito il procacciamento di beni per l'uso domestico può rappresentare un tipico modo di esercizio dell'attività agricola.

Egual vizio si riscontra in relazione alla seconda *ratio decidendi* che sorregge la decisione, concernente la sussistenza di un rischio elettivo: anche in questo caso il Tribunale considerando tale il percorso, per raggiungere la propria fattoria, attraverso i campi a bordo del trattore cingolato in ora di scarsa luminosità, anziché seguendo la strada già tracciata, aprioristicamente omette di considerare l'esistenza di standards rispetto ai quali il non uso della strada battuta può essere perfettamente consono ad un certo costume - o mentalità - del mondo dell'agricoltura.

La sentenza va quindi cassata e la causa rimessa ad altro giudice che si atterrà al seguente principio di diritto: sia nell'individuazione dell'attività connessa, che ai sensi dell'art. 206 d.p.r. n. 1124/65 rientra nell'attività agricola indennizzabile per gli infortuni in agricoltura, sia in quella della esistenza di un rischio preconstituito, esclusivo dell'indennizzabilità stessa, il giudice deve far riferimento agli standards propri di un determinato contesto socio-economico secondo i quali si articola una determinata attività lavorativa agricola, essendo, in tali casi, egli chiamato a compiere un'attività integrativa di norme elastiche (in particolare: 3645/99). (*Omissis*)

(1-2) RACCOLTA DI LEGNA PER USO DOMESTICO, IMPRUDENZA DELL'ASSICURATO E NORMATIVA ANTINFORTUNISTICA.

Gli artt. 2 e 210 del T.U. 30 giugno 1965, n. 1124, dettati l'uno per il settore dell'industria, l'altro per quello dell'agricoltura, sono concordi nel far dipendere l'indennizzabilità dell'infortunio dalla presenza di due requisiti: la causa violenta e l'occasione di lavoro. Sul primo si è ormai raggiunta piena uniformità di vedute: violenta è la causa concentrata nel tempo, che agisce in pochi minuti, o, addirittura, in pochi secondi, come quando un boscaiolo viene colpito dalla caduta di un albero, od un allevatore di bestiame riceve una cornata da un toro. Problematica resta invece l'individuazione del secondo, tanto che, se si facesse una statistica, risulterebbe, con molta probabilità, che proprio attorno ad essa si concentra ancor oggi il maggior numero di controversie in materia di previdenza sociale.

L'opinione prevalente, sia in dottrina sia in giurisprudenza, si attiene tuttora alla tesi elaborata da Carnelutti (1) agli inizi del secolo, secondo cui l'infortunio può e deve ritenersi avvenuto in occasione di lavoro allorché sia stato il lavoro a determinare il rischio che, a sua volta, lo ha provocato, «materializzandosi», per così dire, nell'evento dannoso. Carnelutti, però, non aveva alcuna pretesa di fornire una ricetta infallibile, capace di risolvere automaticamente ogni questione; anzi, era il primo ad avvertire che le sue indicazioni avevano solo valore orientativo, ed a raccomandare di

(1) CARNELUTTI, *Occasione del lavoro*, in *Infortuni sul lavoro (Studi)*, I, Roma, 1913, pp. 209-327.



applicarle con molta cautela, dopo un attento esame di tutte le particolarità del singolo caso (2).

Quello che la Suprema Corte è stata chiamata a decidere, con la sentenza che qui si pubblica, può così riassumersi.

Un piccolo imprenditore agricolo si era recato nel podere di un vicino, per il quale si era impegnato a tagliare un certo quantitativo di legna, col patto che di metà di questa sarebbe divenuto proprietario; mentre tornava, sul far della sera, alla propria fattoria, col relativo carico, alla guida di un trattore, senza percorrere la strada carrozzabile, ma attraverso i campi, era finito in una buca, ribaltandosi e rimanendo ucciso. Poteva nella specie ravvisarsi l'occasione di lavoro? I giudici di merito lo avevano escluso sulla base di due considerazioni: *a*) la legna trasportata non era destinata alla vendita bensì ad usi domestici, quali il riscaldamento e la cottura dei cibi; *b*) l'abbandono della strada carrozzabile era stata un'imprudenza, da cui era derivato un «rischio elettivo», estraneo, per definizione, alla prestazione d'opera, in quanto conseguente ad una decisione affatto arbitraria.

Il Supremo Collegio si è espresso invece in senso opposto, accogliendo il ricorso presentato dalla vedova dell'infortunato, e io credo che, nella sostanza, il suo verdetto sia da condividere. Però non mi convince la motivazione che ne ha dato: alla stessa conclusione si poteva giungere, secondo me, in modo più corretto.

Nella formulazione oggi vigente l'art. 206 del citato T.U. dispone che «Sono considerate aziende agricole e forestali ... quelle esercenti una attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali ed attività connesse, ai sensi dell'art. 2135 del codice civile». A titolo di curiosità storica si può osservare come questa distinzione fra attività agricole per loro stessa natura, ed attività che, considerate in sé e per sé, agricole non sarebbero, ma lo diventano in virtù di un rapporto di connessione con le prime, abbia avuto origine proprio nella disciplina dell'assicurazione contro gli infortuni: essa è comparsa, infatti, per la prima volta, nell'art. 2 del d.l. 23 agosto 1917, n. 1450 (3); di lì è passata nello statuto dell'impresa, da cui ci è ritornata, in epoca recente (4), arricchita di tutta l'elaborazione compiuta nel frattempo dagli agraristi, grazie appunto al richiamo testuale della norma del codice. A questo proposito, la massima tante volte ripetuta dalla Cassazione è che «la tutela antinfortunistica si estende per i coltivatori diretti anche ad attività diverse da quelle strettamente agricole ... ma con esse collegate sotto il profilo economico-funzionale, in quanto destinate alla migliore utilizzazione dei beni che compongono l'azienda agricola e rientrano pertanto nel normale ciclo produttivo» (5). Se, ad es., il coltivatore diretto, oltre a vendere un carico di legna, procede altresì al suo deprezzamento in luogo di pertinenza del compratore, anche quest'ultima lavorazione viene ricondotta pur sempre a quel «ciclo», di cui costituisce la fase conclusiva (la «trasformazione» del prodotto, di cui fa menzione l'art. 2135 al secondo comma), ed infatti è stata da tempo

riconosciuta la risarcibilità dell'infortunio verificatosi nel corso di essa (6).

È peraltro doveroso aggiungere che incertezze ed oscillazioni si sono avute, pur nell'applicazione di tale principio. Per ricordare solo qualche esempio, sono stati ritenuti indennizzabili gli infortuni occorsi: *a*) a chi, mentre dai campi, dove stava trattando la vendita dei prodotti, si recava in auto alla propria abitazione a prelevare il bollettario di consegna della merce (7); *b*) a chi attraversava un centro abitato, diretto ad un negozio di ferramenta, ove intendeva procurarsi alcuni bulloni per una serra (8); *c*) a chi, col proprio automezzo, andava ad acquistare un certo numero di suini (9); *d*) a chi, sempre alla guida della propria auto, percorreva la strada fra il proprio fondo e la sede del consorzio, per ivi informarsi sui turni di irrigazione (10). L'indennizzo è stato invece negato: *a*) a chi si era infortunato mentre eseguiva opere di riparazione in muratura ad una serra (11); *b*) a chi era caduto, tornando a piedi dal lavoro, lungo la sola via pubblica esistente (12); *c*) a chi aveva avuto un incidente stradale mentre andava a scegliere le etichette da apporre sulla bottiglie di vino di sua produzione (13).

Comunque, le attività connesse ineriscono pur sempre all'esercizio dell'impresa: sotto questo profilo non si differenziano da quelle che la dottrina definisce «essenzialmente» agricole. Viceversa, il coltivatore diretto può spaccar legna anche per ricavarne combustibile per sé e per i suoi. In tal caso – fanno osservare alcuni – egli non agisce nella sua veste d'imprenditore, ma come un *quisque de populo*. Se subisce un infortunio mentre attende a questa occupazione, *quid iuris?* Dall'analisi dei precedenti di cui disponiamo emerge come spesso le memorie di parte, per ragioni intuitive, abbiano cercato di sfumare i contorni della questione, talvolta sottolineando come la legna fosse destinata non solo al riscaldamento, ma anche ad altri scopi, ad es., la preparazione dei pali occorrenti per i vigneti (14), o di attrezzi da lavoro, quali rastrelli, manici di vanghe e simili (15); talaltra, ponendo l'accento su ciò, che il fuoco serviva a confezionare, oltre ai pasti della famiglia, anche prodotti (salumi, formaggi, ecc.) destinati al mercato (16).

Qualche traccia di quest'orientamento si può cogliere nella stessa giurisprudenza della Cassazione, quando accenna ad attività che chiama «promiscue», enunciando rispetto ad esse la massima seguente: «Ai fini della tutela assicurativa contro gli infortuni in agricoltura, pur dovendosi nettamente distinguere gli atti che sono propri del lavoro agricolo da quelli che rispondono esclusivamente ai fini e ad esigenze personali e familiari dell'agricoltore, non si può escludere che vi siano atti che, pur essendo diretti al soddisfacimento di esigenze personali, ineriscono anche ai fini e agli interessi dell'azienda agricola» (17). Esempio classico, il raccolto della frutta, che alcune decisioni, invero non più recenti (18), hanno ritenuto lavorazione protetta, purché compiuta, almeno in prevalenza, per il mercato, anche se una piccola parte di essa finiva

(2) CARNELUTTI, *op. cit.*, specie pp. 231-2.

(3) Il cui primo comma, con formulazione più analitica di quella odierna, stabiliva: «Ai fini del presente decreto costituiscono aziende agricole o forestali le coltivazioni della terra e dei boschi, e le lavorazioni ad esse connesse, complementari ed accessorie, quali la cura delle piante, la irrigazione, la custodia, l'allevamento ed il governo degli animali, la preparazione, la conservazione, la trasformazione ed il trasporto dei prodotti agricoli, armentizi e forestali».

(4) Il testo originario dell'art. 206 T.U. cit. è stato infatti sostituito dalla l. 20 novembre 1986, n. 778, pubblicato anche in *Riv. dir. agr.*, 1986, II, p. 241, con un commento di FERRUCCI.

(5) Tra le affermazioni più recenti cfr. Cass. 2 giugno 1998, n. 5416, in questa *Riv.*, 1998, p. 537, con nota di BAIOCCHI, *Indennizzabile l'infortunio occorso nello svolgimento di attività connesse*.

(6) Cass. 20 ottobre 1979, n. 5456 in *Foro it.*, Rep., 1979, s.v. *Infortuni sul lavoro*, n. 214.

(7) Trib. Macerata 27 marzo 1996, in *Dir. lav. Marche*, 1996, p. 211.

(8) Cass. 1° ottobre 1997, n. 9600, in *Foro it.*, Rep. 1997, v. *cit.*, n. 95.

(9) Cass. 2 giugno 1998, n. 5416, già cit. alla nt. 5.

(10) Cass. 7 dicembre 1998, n. 12374, in *Foro it.*, Rep., 1998, v. *cit.*, n. 159.

(11) Trib. Macerata 24 marzo 1994, in *Dir. lav. Marche*, 1995, p. 58.

(12) Pret. Massa 21 aprile 1994, in *Toscana lav. giur.*, 1994, p. 622.

(13) Pret. Ancona 15 maggio 1995, in *Dir. lav. Marche*, 1996, p. 247.

(14) Cass. 15 maggio 1981, n. 3208, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1981, II, p. 244.

(15) Cass. 13 giugno 1975, n. 2400, *ibidem*, 1976, II, p. 12.

(16) Trib. Cosenza 17 luglio 1978, *ibidem*, 1979, II, p. 42; Cass. 7 marzo 1983, n. 1688, *ibidem*, 1983, II, p. 52.

(17) Cass. 2 agosto 1968, n. 2772, in *Giur. it.*, Rep., 1968, v. *cit.*, n. 23.

(18) V. i riferimenti in ALIBRANDI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Milano, 1992, p. 796, testo e nt. 11, ov'è richiamata la distinzione fra «raccolto aziendale» e «raccolto occasionale».

sulla tavola del produttore. Orientamento restrittivo che, sia detto tra parentesi, urtava contro difficoltà di ordine probatorio ben difficilmente superabili, e si risolveva spesso in un incentivo alle frodi. Oggi esso sembra ormai definitivamente abbandonato, sulla base di una considerazione tanto semplice quanto decisiva: il rischio inerente ad una determinata attività è un elemento tecnico, che rimane sempre lo stesso, qualunque sia il movente economico dell'azione (19). In una prospettiva non molto diversa viene di solito ricordato il diritto di legnatico: chi lo esercita agisce, ovviamente, nel proprio interesse, ma, al tempo stesso, contribuisce a mantenere pulito il bosco, liberandolo dai rami secchi e dalle sterpaglie: in tal modo svolge una funzione socialmente utile, che ne giustifica la copertura assicurativa (20). Alle attività connesse fa ampio riferimento anche la sentenza che si annota, mentre la difesa della ricorrente si era richiamata a quelle promiscue. Ma se l'impiego di quel primo concetto è sicuramente erroneo, per la ragione che ho appena indicato, con il secondo si può soltanto eludere il problema, non risolverlo.

L'unica argomentazione esatta consiste, a mio avviso, nell'affermare che il rischio, di cui l'infortunio è conseguenza, inerisce non soltanto agli atti di lavoro (o, se si preferisce, trattandosi di piccoli imprenditori, come nel nostro caso, agli atti di esercizio dell'impresa), ma anche a quelli che giustamente sono stati definiti (21) gli atti della vita comune. Anche il coltivatore diretto ha bisogno di nutrirsi e di riscaldarsi, come ogni altro essere umano: questo è ovvio. Gli atti che compie a questo scopo non trovano dunque causa nel suo lavoro. Può darsi però che il suo lavoro lo costringa a compierli secondo date modalità, in un dato tempo o in un dato luogo, diversi da quelli in cui li compirebbe chi possa liberamente disporre di sé stesso. Ciò vale, del resto, per qualsiasi lavoratore. Si pensi al dipendente di un'impresa industriale: se all'ora stabilita per il pasto egli viene travolto da un'auto, mentre dallo stabilimento si reca alla tavola calda convenzionata in cui può utilizzare il «ticket restaurant» che gli è stato fornito, non v'è dubbio che siamo di fronte ad un infortunio indennizzabile: in tal senso si era infatti pronunciata già negli anni scorsi la giurisprudenza più avveduta (22), il cui orientamento ha trovato puntuale conferma nell'art. 12 del d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38.

Ma per chi opera nel settore agricolo tale considerazione acquista un rilievo affatto particolare. Chi decide di fare il contadino – mi si permetta l'uso di questo termine del linguaggio comune, che meglio di altri connota una figura tipica della nostra società – sceglie non soltanto una professione, ma un intero sistema di vita. Egli dovrà vivere in campagna, e dovrà quindi soddisfare ogni sua esigenza, cominciando dalle più elementari, nei modi che la campagna gli consente. Se raccoglie legna per riscaldarsi, è perché ben difficilmente disporrà di un impianto a gasolio o a metano; se usa la stufa per prepararsi il cibo, è perché ancor più difficilmente avrà, nelle vicinanze,

una rosticceria dove acquistare piatti già confezionati. Sotto questo profilo, la sua situazione presenta un'evidente analogia con quella del marinaio, per il quale la nave non è soltanto il luogo di adempimento della prestazione: a bordo di essa egli deve anche consumare i pasti, riposare, trascorrere il tempo libero, o magari curarsi, in caso di malattia. E se la nave affonda, è evidente che si tratta d'infortunio sul lavoro per tutti i componenti dell'equipaggio: non solo per chi in quel momento prestava servizio, ma anche per chi dormiva nella propria cuccetta. Tant'è vero che l'art. 121 del nostro T.U. non fa, in proposito, alcuna distinzione.

Una volta dimostrato che occasione di lavoro può aversi, anche quando il coltivatore diretto non compia un atto inerente all'esercizio della propria impresa, il primo argomento addotto dai giudici di merito per escludere l'indennizzabilità dell'infortunio cade, senza che vi sia bisogno di ricorrere a forzature, quali la dilatazione eccessiva delle attività connesse, od a figure ibride, come quella dell'attività promiscua.

Resta da prendere in esame il secondo argomento.

Che, nella specie, la vittima sia stata imprudente, scegliendo una scorciatoia attraverso i campi, anziché la strada carrozzabile, per giunta in ora di scarsa visibilità, non si può negare. Ma il punto decisivo non è questo. Occorre invece chiedersi quale rilevanza sia da attribuire a siffatto comportamento. E la risposta esatta è: nessuna (23). L'imprudenza, insieme alla negligenza e all'imperizia, è una delle forme in cui si manifesta la colpa. Anzi, ne è la forma più frequente, in materia antinfortunistica, per un fenomeno che gli studiosi di psicologia del lavoro conoscono fin troppo bene: l'assuefazione al rischio, che induce specialmente i più provetti a trascurare quelle precauzioni, che un novellino osserverebbe invece scrupolosamente.

Orbene, chi ne abbia la costanza può leggere il T.U. del 1965 dalla prima all'ultima parola: non troverà alcuna norma che prenda in considerazione la colpa dell'assicurato. Solo il dolo vi è previsto, sia come fatto impeditivo del diritto all'indennizzo (art. 65), sia come fondamento dell'azione di regresso da parte dell'INAIL (art. 11, terzo comma), sia infine come presupposto per la richiesta di particolari accertamenti d'urgenza al magistrato (art. 64 e 247).

Quanto al rischio elettivo, converrà ribadire che bisogna ben guardarsi dal confonderlo con la colpa. Esso è semplicemente il rischio che non deriva, neppure in minima parte, dal lavoro, e quindi sta agli antipodi di quello professionale. Mi sia consentito ricordare qui un solo caso, che io stesso ho avuto modo di approfondire (24). Un pastore era stato tamponato mentre sorvegliava, dalla propria auto, il gregge che pascolava nel prato confinante con la strada. Di certo, egli era stato imprudente a fermarsi in quel punto: tuttavia, il giudice ravvisò l'occasione di lavoro, e, con essa, il diritto all'indennizzo, perché si convinse che a suggerirgli tale condotta era stato davvero il proposito di svolgere, da una posizione favorevo-

(19) DE COMPADRI e GUALTIEROTTI, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Milano, 1999, p. 318.

(20) DE COMPADRI e GUALTIEROTTI, *op. cit.*, pp. 319-20.

(21) Da CARNELUTTI, *Occasione del lavoro*, cit., p. 279; in perfetta simmetria la dottrina tedesca parla di *Unfälle des täglichen Lebens*, considerati «als Arbeitsunfälle» quindi indennizzabili, qualora sia dimostrato «daß die versicherte Tätigkeit eine wesentliche Bedingung für den Unfall war»: così, fra gli AA. più recenti, SCHMITT, *SGB VII, Gesetzliche Unfallversicherung*, München, 1998, p. 88.

(22) V. i riferimenti nelle *Linee guida* per la trattazione dei casi di infortuni in itinere predisposte dall'INAIL, in *Riv. inf. mal. prof.*, 1998, I, pp. 155 ss. Quanto all'art. 12 d.lgs. 23 febbraio 2000, n. 38 val la pena di notare che con esso è stato aggiunto un comma, identico, sia all'art. 2 che all'art.

210 del T.U. cit. del 1965: la modifica interessa perciò ugualmente il settore dell'industria e quello agricolo.

(23) In senso conforme DE MATTEIS, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Torino, 1996, pp. 121 ss., ove un interessante confronto con quanto dispone, invece, per le assicurazioni private, l'art. 1900 cod. civ.

(24) Cfr. la nota *Rischio professionale e rischio elettivo nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro*, in *Nuovo dir. agr.*, 1998, p. 90; successivamente, il tema è stato ripreso da SAFFIOTTI, *La problematica identità dell'infortunio in itinere fra tradizione e innovazione*, in *Dir. lav.*, 1999, I, pp. 417 ss., e da GAMBACCIANI, *In tema di occasione di lavoro: un nuovo orientamento della giurisprudenza*, *ibidem*, 2000, II, pp. 327 ss.

le, la sua opera di vigilanza. Se altro fosse stato il suo intento (ad es., quello di ascoltare un pò di musica o ... di appartarsi con una ragazza) l'indennizzo non gli sarebbe spettato, quand'anche avesse adottato tutte le precauzioni possibili: nemmeno se avesse posteggiato in una piazzola al di là della corsia di traffico, e magari provveduto a segnalare la sua presenza col triangolo.

Tornando alla fattispecie che qui ci occupa, è appena il caso di aggiungere che il magistrato non può ragionare per ipotesi, ponendo a confronto il comportamento tenuto dalla vittima con quello che avrebbe tenuto al suo posto una figura astratta di *diligens paterfamilias*. Nemmeno la piccola storia si può fare con i se, proprio come non si può fare quella cui di solito riserviamo l'onore dell'iniziale maiuscola. Perciò nessuno può dire che cosa sarebbe accaduto al nostro coltivatore diretto qualora, invece della scorciatoia, avesse scelto la via maestra, definita «comoda e sicura», esattamente come nessuno può dire quali sarebbero state le sorti dell'Europa se a Waterloo avesse vinto Napoleone. Il giudice ha di fronte a sé una sola vicenda: quella che realmente si è svolta. Egli deve valutare la condotta della vittima così com'è stata, non come avrebbe potuto o dovuto essere, e stabilire se, per quanto imprudente, essa possa dirsi occasionata dal lavoro oppure no: tutto qui.

Anche su questo punto la Suprema Corte è giunta alla soluzione esatta, ma attraverso un ragionamento che, a mio avviso, esatto non è. Ispirandosi a due decisioni recenti (25), ma relative a tutt'altre ipotesi, essa ha richiamato i «concreti standards del costume», «rispetto ai quali il non uso della strada battuta può essere perfettamente consono» ad una certa mentalità «del mondo dell'agricoltura». Se ho ben capito, ciò equivale ad affermare che l'indennizzo poteva riconoscersi all'infortunato perché l'imprudenza da lui commessa non era poi tanto grave, sì da far ragionevolmente supporre che la maggioranza degli appartenenti al suo ceto, in quelle circostanze, avrebbe agito come lui. Si vuole forse «rivitalizzare» la figura dell'uomo medio, proprio mentre la dottrina civilistica la sta abbandonando, col sostenere che quella che campeggia nell'art. 1176, ed in altre disposizioni del codice, è qualcosa (o molto) di più? Comunque sia, l'affermazione mi sembra inesatta e pericolosa. Essa infatti suggerisce, in modo neppure troppo velato, che una colpa eccedente quelli che, alla stregua dei predetti standards, siano da considerare i limiti della normale tollerabilità, escluderebbe invece l'infortunio dalla copertura assicurativa. Contro una tale concezione bisogna riaffermare energicamente che, nella sistematica accolta dal nostro T.U., la colpa è *sempre* irrilevante, senza che ad essa possano applicarsi graduazioni elaborate in altri settori dell'ordinamento ad altri fini. Nemmeno la *culpa lata*, la *nimia neglegentia*, il *non intelligere quod omnes intelligunt* possono privare la vittima dell'indennizzo, quando l'infortunio sia avvenuto in occasione di lavoro.

Antonio Fontana

(25) Entrambe si riferiscono infatti a licenziamenti disciplinari, la «norma elastica» presa in considerazione è l'art. 2119 cod. civ., e gli standards sono quelli che attengono alla «tollerabilità» dei comportamenti lesivi posti in essere dal lavoratore. Il testo integrale della sentenza 18 gennaio 1999, n. 434 si può vedere in <http://www.legge-e-giustizia.it/DOCUMENTI/> con una nota di D'AMATI, *Nuova creatura giurisprudenziale della Suprema Corte*.

\*

Cass. Sez. Lav. - 22-6-2000, n. 8508 - Trezza, pres.; Guglielmucci, est.; Fedeli, P.M. (parz. diff.) - Spinelli (avv. Bevinino, Romagnoli e Ripoli) c. INPS (avv. Mulas e De Angelis). (*Cassa con rinvio Trib. Monza 16 ottobre 1996*)

**Previdenza sociale - Assicurazioni obbligatorie - Lavoratori agricoli autonomi - Attribuzione della qualifica di coltivatore diretto ai fini dell'iscrizione negli elenchi dello SCAU - Presupposti - Fattispecie.** (L. 9 gennaio 1963, n. 9, artt. 2, 3 e 4)

*Presupposti per la sussistenza della qualifica di coltivatore diretto, ai fini del godimento delle prestazioni previdenziali e assistenziali, sono: a) esercizio effettivo dell'attività di coltivatore diretto, che ricorre allorché la coltivazione dei campi costituisce l'occupazione prevalente e la maggior fonte di reddito del soggetto; b) lavorazione del fondo richiedente un fabbisogno di manodopera non inferiore a centoquattro giornate annue, da intendere anche come numero minimo di giornate prestate dal coltivatore; c) effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare non inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità della coltivazione del fondo. (Nel caso di specie la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che, in una controversia riguardante la legittimità dell'iscrizione negli elenchi dello SCAU del ricorrente, aveva ritenuto sufficiente, per l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto, la sola coltivazione diretta del fondo ignorando il quadro normativo, ben più articolato che regola la materia) (1).*

(Omissis)

FATTO.- Il Pretore di Monza ha ritenuto che il sig. Arturo Spinelli svolgesse attività di coltivatore diretto sicché legittimamente era stato iscritto negli elenchi dello SCAU.

(1) La particolarità della sentenza sopra riportata consiste nel fatto che - contrariamente alla generalità dei casi che si prospettano in giurisprudenza - il disconoscimento della qualifica di coltivatore diretto e la conseguente cancellazione dagli elenchi nominativi, all'epoca compilati dallo SCAU al quale è poi subentrato l'INPS, ai fini del godimento delle prestazioni previdenziali e del pagamento dei relativi contributi, sono stati richiesti dal soggetto privato in contrasto con gli atti attributivi dell'ente pubblico competente.

La decisione adottata sembra ineccepibile in quanto sottolinea la complessità dei presupposti di fatto e di diritto ai quali l'ordinamento giuridico previdenziale subordina l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto, così come indicato nella massima in epigrafe, e cassa, conseguentemente, la sentenza di merito che - basandosi su una generica prova testimoniale dalla quale emergeva la partecipazione ai lavori dei campi del soggetto interessato - riconosceva l'esistenza della contestata qualifica senza accertarne il fondamento giuridico. A questo proposito osservo che, in epoca risalente, avevo espresso il dubbio che la prova testimoniale fosse di per sé idonea a dimostrare l'esistenza della qualifica di coltivatore diretto in campo previdenziale (cfr. GATTA, *Sull'accertamento della qualifica di coltivatore diretto ai fini del pagamento dei contributi unificati*, in *Giur. agr. it.*, 1961, 445); tale prova, se opportunamente indirizzata ai fini per cui è predisposta, può dare utili indicazioni di fatto la cui valutazione giuridica è rimessa al prudente apprezzamento del giudice il quale può avvalersi anche di altri elementi di giudizio.

Circa i requisiti di cui valutare la sussistenza, in sede di rinvio, la decisione in commento indica fondamentalmente quelli richiesti dalla legge n. 9 del 1963 (v., in una prospettiva diacronica, sulle prescrizioni al riguardo contenute nella legislazione previdenziale, GATTA, *Brevi osservazioni sui requisiti richiesti per l'assicurazione i.v.s. dei coltivatori diretti*, in questa Riv., 1999, 463) e richiama esplicitamente, in motivazione, come precedenti giurisprudenziali, Cass. 2 maggio 1995, n. 2947 (in *Giust. civ. Mass.*, 1995) e Cass. 4 febbraio 1997, n. 1047 (la cui massima è riportata in questa Riv., 1998, 444); per ulteriori riferimenti v. Cass. 6 luglio 1998, n. 6566 (*ibidem*, 1998, 634 con nota di MASINI) e Cass. S.U. 1° settembre 1999, n. 616 (*ibidem*, 2000, 634 con nota di GATTA, *Nozione di «coltivatore diretto» ai fini previdenziali*). (C.G.)

Analoga decisione è stata adottata dal Tribunale della stessa città.

Questi ha ritenuto che dall'istruttoria testimoniale, nel cui ambito gli sono sembrati più credibili i testi che hanno affermato che lo Spinelli si dedicava alla coltivazione del fondo, fosse stato comprovato tale fatto che, a suo avviso, sembra costituire l'unica condizione perché sussista la predetta qualità.

Nel corso del processo allo SCAU è succeduto l'INPS.

Il sig. Spinelli chiede la cassazione della sentenza con ricorso sostenuto da due motivi.

**DIRITTO.**- Con il primo motivo egli denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 10 della l. 9 gennaio 1963, n. 9 in relazione all'art. 2 della stessa legge e degli artt. 1 e 2 della l. 26 ottobre 1957, n. 1047 ed art. 1 della l. 22 novembre 1954, n. 1136.

Egli imputa al Tribunale di aver ritenuto che fosse sufficiente la coltivazione diretta del fondo per l'attribuzione della qualifica di coltivatore diretto, ignorando il quadro normativo, ben più articolato, che regola l'attribuzione della qualifica in questione.

La censura è fondata. Va, in primo luogo, rilevato che, ai sensi dell'art. 2 l. 9 gennaio 1963, n. 9, l'esercizio effettivo dell'attività di coltivatore diretto ricorre allorché la coltivazione dei campi costituisce l'occupazione prevalente e la maggior fonte di reddito del soggetto (Cass. 2947/95). È altresì necessario che la lavorazione del fondo richieda un fabbisogno di manodopera non inferiore a 104 giornate annue da intendersi anche come numero minimo di giornate lavorative prestate dal coltivatore (Cass. 1047/97).

È inoltre richiesto, dall'art. 2 della legge in questione, che l'effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo.

Il Tribunale, come si è detto, si è limitato a richiedere la prova della coltivazione del fondo - ignorando il complesso di regole, cui l'attribuzione della qualifica in questione è subordinata.

La censura è quindi fondata - con conseguente esonero della Corte dall'esame della seconda - con cui si addebita al Tribunale di aver ritenuto sussistente per lo Spinelli lo *status* di coltivatore diretto, senza aver minimamente spiegato in cosa consisteva il lavoro manuale pari ad almeno un terzo dell'attività che la coltivazione del fondo richiede.

P.Q.M., la Corte accoglie il primo motivo, dichiara assorbito il secondo; cassa e rinvia, anche per le spese, al Tribunale di Lodi. (*Omissis*)

\*

Cass. Sez. I Civ. - 17-3-2000, n. 3107 - Sensale, pres.; Salmè, est.; Schirò, P.M. (conf.) - Com. Trevi nel Lazio (avv. Molfese) c. Reg. Lazio (Avv. gen. Stato). (*Conferma App. Roma 14 ottobre 1996*)

**Bellezze naturali - Vincoli - In genere - Legge regionale Lazio n. 8 del 1983 - Istituzione del Parco naturale dei Monti Simbruini - Limitazione di diritti dominicali su beni compresi nel perimetro del parco - natura espropriativa - Esclusione - Carattere conformativo - Configurabilità - Conseguenze - Mancata previsione di strumenti compensativi - Legittimità - Questione di costituzionalità della norma - Manifesta infondatezza.** (Cost., artt. 3, 11, 42; l.r. Lazio 29 gennaio 1983, n. 8, art. 8)

*È manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 8 della l.r. del Lazio 29 gennaio 1983, n. 8 (istitutiva del Parco naturale dei Monti Simbruini) nella parte in cui impone, in via transitoria, una serie di limitazioni ad una categoria generale di beni compresi nel perimetro del parco, rivestendo dette limitazioni carattere non espropriativo, bensì meramente conformativo del diritto dominicale, in quanto i vincoli così imposti, traendo origine dalle caratteristiche dell'area, si sostanziano in limitazioni intrinseche alla facoltà d'uso della stessa (si che l'intervento del legislatore o dell'amministrazione assume valore meramente ricognitivo e non costitutivo), con la conseguenza che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, è del tutto esclusa la indennizzabilità di tali vincoli, in quanto attinenti a beni che costituiscono ab origine categorie di interesse pubblico generale, e perciò soggetti ad un regime cui è estranea la materia dell'espropriazione (1).*

(*Omissis*). - 1. - Con il primo motivo, deducendo la violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 c.c., il ricorrente sostiene che la Corte territoriale, negando il diritto all'indennizzo per il divieto di taglio dei boschi cedui compresi nel Parco dei Monti Simbruini, avrebbe violato il giudicato interno formatosi sull'affermazione della esistenza di un diritto soggettivo all'indennizzo, contenuta nella sentenza di questa Corte n. 9216 del 1987.

Il motivo, che, contrariamente a quanto eccepito dalla contro-ricorrente, è ammissibile, perché prospetta una questione che sarebbe rilevabile d'ufficio, è tuttavia infondato. Infatti, la precedente pronuncia di questa Corte è stata emessa in sede di regolamento *ex art.* 41 c.p.c. e si è limitata a statuire sulla giurisdizione, senza valutare il merito della pretesa avanzata dal comune.

2. - Con il secondo mezzo il ricorrente deduce la violazione degli artt. 132, n. 4, 61, 191 e 342 c.p.c., errore di fatto ed erronea valutazione delle risultanze processuali con conseguente mancanza e insufficienza della motivazione. La Corte territoriale avrebbe erroneamente ritenuto inammissibile il motivo d'appello con il quale, dopo aver riproposto tutte le questioni sollevate e non accolte nel giudizio di primo grado, in ordine all'accertamento del valore del legame che avrebbe potuto essere ricavato dal taglio del bosco esterno al perimetro del parco, demandato al c.t.u., era stata dedotta l'insufficienza della motivazione della sentenza appellata, nella parte in cui si è discostata dalla valutazione del predetto c.t.u.

Il motivo non è fondato.

La Corte territoriale ha ritenuto che il motivo d'appello con il quale il comune si era limitato a contestare l'ammontare dell'indennizzo stabilito dal Tribunale «in quanto ha determinato con insufficiente motivazione il valore del legname riferito all'anno 1983 anziché al 1981», era inammissibile perché generico. La valutazione della Corte d'appello può essere condivisa, anche sulla base della diretta lettura dell'atto d'appello, consentita per la natura processuale del vizio dedotto. Infatti, mentre la sentenza del Tribunale indica con precisione gli elementi sulla base dei quali è stato liquidato l'indennizzo (stima del c.t.u. riferita ai valori del 1981, data della richiesta di autorizzazione al taglio, e rivalutazione della somma al 1983, data del diniego della predetta impugnazione) l'impugnazione del comune si esaurisce nell'espressione testualmente riportata e quindi non contrappone alle argomentazioni svolte nella sentenza impugnata quelle proprie, non essendo sufficiente, ai fini dell'ammissibilità dell'appello, che l'atto di impugnazione comunque consenta di individuare le statuizioni concretamente impuginate.

3. - Con il terzo motivo, lamentando la violazione e falsa applicazione degli artt. 1277 e 1224, il comune censura l'affermazione della Corte territoriale secondo la quale l'indennizzo di cui si tratta è oggetto di un'obbligazione di valuta e non di valore, perché il mancato guadagno derivante dal divieto di taglio del bosco avrebbe determinato un danno grave che avrebbe dovuto essere reintegrato in base ai valori correnti al momento in cui il danno stesso si è verificato.

Il motivo non è fondato.

L'indennizzo previsto dall'art. 3 della l.r. del Lazio 2 settembre 1974, n. 43, al pari delle altre analoghe obbligazioni di indennizzo dei pregiudizi derivanti da atti legittimi, come l'indennità di espropriazione e di occupazione legittima, non ha una funzione integralmente risarcitoria del patrimonio del danneggiato, ha fin dal suo sorgere ad oggetto una somma di denaro e si determina sulla base di un parametro (mancati redditi conseguenti all'imposizione di divieti posti a tutela del patrimonio forestale) esclusivamente monetario. Pertanto l'obbligazione di corrispondere detto indennizzo costituisce un debito di valuta e non di valore.

4. - Con il quarto motivo il ricorrente deduce la violazione dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 8 gennaio 1983, n. 8 e solleva la questione di illegittimità costituzionale di detta legge per contrasto con gli artt. 42, 43 e 44 Cost. Sostiene il ricorrente che il suo diritto di proprietà sui boschi compresi nel Parco naturale dei Monti Simbruini, peraltro gravati da uso civico, avrebbe sostanzialmente ad oggetto esclusivo la facoltà di tagliare e vendere il legname e che dal ricavato di tale attività derivavano le risorse finanziarie da destinare all'espletamento dei propri compiti istituzionali. La legge di cui si tratta, vietando il taglio dei boschi compresi nel perimetro del parco, avrebbe natura di atto espropriativo e pertanto, non avendo previsto indennizzo per il sacrificio imposto, sarebbe in contrasto con le norme costituzionali indicate.

Il motivo non è fondato.

L'art. 8 della citata legge regionale, avente ad oggetto l'istituzione del Parco naturale regionale dei Monti Simbruini, detta la discipli-

na transitoria per il periodo che va fino all'entrata in vigore del piano di assetto, del programma e del regolamento, disponendo, fino a quella data, una pluralità di divieti, ivi compreso quello di taglio dei boschi di proprietà pubblica, senza prevedere alcun indennizzo.

A parte il profilo relativo alla violazione della norma ora indicata, che è certamente inammissibile per l'assoluta mancanza di qualsiasi argomentazione che consenta di individuare la precisa portata della censura e superando il dubbio sull'ammissibilità dell'ulteriore profilo con il quale si contesta la valutazione negativa che il giudice di merito ha fatto circa la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in relazione al carattere puramente ordinario della parte del provvedimento che tale valutazione contiene, in considerazione del fatto che la doglianza non sia fine a se stessa ma costituisca lo strumento per conseguire una pronuncia più favorevole di quella resa con la sentenza impugnata, il motivo non merita accoglimento.

La questione di legittimità costituzionale della norma di legge regionale indicata, da esaminare con esclusivo riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 42 Cost. (non avendo rilievo nella specie, neppure alla stregua delle specifiche argomentazioni del ricorrente, l'art. 43 - che riguarda la riserva o il trasferimento di beni o attività di interesse generale - né l'art. 44 - che prevede l'imposizione di obblighi, vincoli e limiti alla proprietà terriera privata per consentire il razionale sfruttamento del suolo e per stabilire equi rapporti sociali) è manifestamente infondata. Come di recente questa Corte (sent. n. 9433/1988) ha avuto modo di rilevare, con riferimento ad analoga questione sollevata in relazione alla legge della Regione Veneto n. 8 del 1991, che ha istituito il Parco naturale del fiume Sile, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma, inserita in una legge istitutiva di parco naturale che, in via transitoria, imponga una serie di limitazioni a una categoria generale di beni compresi nel perimetro del parco. La norma non ha natura espropriativa, ma carattere conformativo, in quanto detti vincoli traggono origine dalle caratteristiche dell'area che impongono limitazioni intrinseche alla facoltà di uso della stessa, rispetto alle quali l'intervento dell'amministrazione o del legislatore assume valenza meramente ricognitiva e non costitutiva; in relazione a ciò, è da escludere secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sent. n. 56 del 1968; 79 del 1971; 648 del 1988; 391 del 1989; 430 del 1990) l'indennizzabilità di tali vincoli, in quanto attinenti a beni che costituiscono categorie *ab origine* di interesse pubblico generale, e perciò soggetti ad un regime al quale è estranea la materia della espropriazione.

Resta assorbito, pertanto, il quinto motivo con il quale, deducendo la violazione dell'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, il comune sostiene che i boschi di cui è causa, in quanto gravati da uso civico, non potevano formare oggetto di espropriazione, se non previa loro sdemanializzazione.

Il ricorso, in conclusione, deve essere rigettato. (*Omissis*)

#### (1) LE UTILIZZAZIONI BOSCHIVE NEI PARCHI REGIONALI.

Al fondo della questione oggetto della sentenza della Cassazione v'è il contrasto fra l'attività selvicolturale e la protezione di un'area tipica costituita in Parco. Contrasto non risolto, nel senso che non risulta ancora chiaro, allo stato della legislazione sia statale - a livello di legge cornice - sia regionale, fino a che punto la norma può comprimere il diritto di proprietà (e d'impresa) sui boschi senza dar luogo all'indennizzo, seppur si tratti, come nel caso in esame, di disposizioni transitorie destinate a cristallizzare una determinata situazione per un tempo limitato dando luogo ad un particolare regime di protezione provvisorio e interlocutorio destinato a rimanere in vita fin tanto che non siano stati attuati gli strumenti di gestione del Parco.

Ma proprio riguardo alle misure transitorie ossia di salvaguardia, v'è da svolgere una prima osservazione che ha per oggetto la durata di tali misure.

Aspetto, questo, di tutto rilievo, quando si pensi che - in generale - proprio in relazione alla loro presumibile brevità esse sono state fino ad oggi legittimate, in quanto costituente un istituto speciale, dal giudice delle leggi, oltretutto dalla giurisprudenza amministrativa.

Ciò risulta comprensibile - senza entrare nel merito di alcuna questione - per un regime che non si può non definire straordinario rispetto ad un regime ordinario destinato a rimanere nel tempo; regime che le compressioni in questione non avrebbero invece tollerato dovendo dettare una disciplina compiuta.

Veniamo ora in modo puntuale alla vicenda che ha dato origine al giudizio della Corte di cassazione, e cioè alle disposizioni transitorie evidenziate dall'art. 8 della l.r. del Lazio 29 gennaio 1983, n. 8 istitutiva del Parco dei «Monti Simbruini» che vietano, nel territorio costituente il Parco, l'esecuzione dei tagli boschivi «fino all'entrata in vigore del piano di assetto, del programma e del regolamento d'attuazione».

Va subito chiarito che la controversia concerne il mancato indennizzo in relazione al divieto del taglio del bosco ceduo disposto dall'art. 8 della legge laziale n. 8 del 1983 per i boschi di proprietà pubblica, mentre tale forma di taglio è consentito ai proprietari privati per un'estensione di due ettari ed anche, ma in seguito ad autorizzazione, per una maggiore estensione a giudizio discrezionale della Pubblica Amministrazione. A questi ultimi è, comunque, fatto divieto del taglio dei boschi d'alto fusto.

La sentenza, dunque, mette chiaramente in rilievo che alcun taglio del bosco è stato consentito al Comune di Trevi - ricorrente in Cassazione - nelle aree ricadenti nel Parco regionale dei Monti Simbruini.

La Corte, inoltre, nel respingere la richiesta di incostituzionalità della legge fa espresso riferimento alla legittimità del divieto in relazione ai boschi di proprietà pubblica per tutta la vigenza della norma transitoria.

Una notazione ci sembra ora di poter svolgere. Essa riguarda la buona fede del legislatore regionale, al quale di certo non può essere sfuggito come gli strumenti di gestione ai quali ha fatto riferimento richiedono, per la loro formazione ed approvazione, tempi tutt'altro che brevi quali, invece, il termine «transitorio» vuole significare. La concreta esperienza al riguardo è infatti tutta in questo senso. Del resto se facciamo mente locale alla redazione della sentenza in commento emessa nel marzo del 2000 - non v'è traccia dell'esistenza di un nuovo regime che abbia sostituito la norma transitoria - si deve ritenere che siffatta norma transitoria sia ancora in vigore dopo diciassette anni dalla sua entrata in vigore. È chiaro che una Regione che si manifesta con tempi di questo tipo, nel senso che cristallizza con tanta sicurezza la capacità produttiva di un bene per più e più anni, non esalta la credibilità dello stesso istituto regionale. Poiché, se è vero che i boschi si caratterizzano oggi per una prevalente funzione pubblica, è altrettanto vero che non può dirsi marginale l'interesse del proprietario alla produzione di legname.

Certo, in punto di diritto la sentenza non avrebbe potuto rilevare l'anomalia di una norma transitoria di tale durata, ma questa licenza può essere consentita alla dottrina che ha anche un occhio rivolto alla politica legislativa della Regione.

Veniamo, finalmente, a considerare la legittimità del divieto disposto dalla legge regionale del Lazio, senza ulteriori considerazioni. La norma, come già abbiamo osservato, vieta il taglio dei boschi di proprietà pubblica, mentre lo consente nei boschi di proprietà privata purché si tratti di boschi cedui e, comunque, nella misura di due ettari. È, peraltro, possibile accedere ai tagli di maggiore entità ricorrendo all'autorizzazione. In tal caso, tuttavia, non risulta in base a quali criteri, neppure rinviando ad un possibile, ma non ipotizzato regolamento, si manifesti il potere autorizzatorio del Parco.

Diverso, dunque, è nella legge regionale il regime delle utilizzazioni selvicolturali dei boschi di proprietà privata da quello dei boschi di proprietà pubblica.

Ma quali sono i soggetti pubblici proprietari dei boschi? Sono, invero - a parte rarissime e assolutamente marginali eccezioni quanto alla loro estensione rappresentate da alcu-

ni Enti pubblici – lo Stato, in relazione ad una modestissima percentuale, e le Regioni in seguito al trasferimento effettuato in loro favore dei boschi statali – che sappiamo appartenere al patrimonio indisponibile – nonché i Comuni la cui superficie boscata è enormemente superiore a quella degli Enti sopra richiamati ammontando a circa il trenta per cento dell'intero patrimonio forestale del nostro Paese.

Dobbiamo però affermare ora che non siamo affatto certi che i boschi di proprietà dei Comuni appartengano alla proprietà pubblica ossia, come quelli statali – successivamente regionalizzati – al patrimonio indisponibile dell'Ente proprietario. Anzi, siamo certi del contrario, e cioè che si tratta di beni, quelli boscati appunto, che l'Ente pubblico possiede a titolo di proprietà privata sicché manca per essi la funzionalizzazione ad un determinato interesse pubblico, come manca per ogni categoria di beni che, pur appartenendo ad un Ente pubblico, sono ascrivibili al patrimonio disponibile.

Da quale norma infatti deriverebbe l'assunzione dei beni boscati comunali nel regime dei beni patrimoniali indisponibili, assunzione che sola giustificerebbe il diverso regime dei boschi evidenziato dalla legge istitutiva del «Parco naturale regionale dei Monti Simbruini»?

Non dal codice civile e neppure dalla legge forestale, ossia dal testo unico n. 3267 del 1923. Nel codice si rileva, all'art. 826, che sono sussunti *ex lege* nella categoria dei beni patrimoniali indisponibili i boschi di proprietà statale. Si tratta di un'individuazione che trova origine in relazione al soggetto di appartenenza (1). Lo Stato infatti per il legislatore codicista realizza attraverso la proprietà silvana forestale finalità di interesse generale, che invece non vengono riconosciute alla proprietà forestale comunale.

Abbiamo detto sopra come nel testo unico n. 3267 del 1923 non si rinvienga alcuna indicazione circa la natura giuridica dei boschi di proprietà dei Comuni. La stessa normativa ha invece cura di definire appartenenti al demanio i boschi di proprietà statale, dichiarando conseguentemente la loro inalienabilità, che soffrirà comunque di alcune, seppur rare, eccezioni (2). Va da sé che il legislatore codicista correrà poi il tiro del legislatore forestale classificando tali beni come appartenenti al patrimonio indisponibile. Significativo è però che il legislatore forestale si sia limitato a dettare per i boschi comunali una disciplina che è unicamente circoscritta alla loro utilizzazione mediante un piano economico, mentre per i boschi demaniali viene evidenziato il fine fondamentale dell'incremento dei boschi medesimi (3). Questa finalità va collegata, d'altra parte, con i compiti fissati all'Ente di gestione delle foreste demaniali ossia l'Azienda che, in forza dell'ultimo provvedimento normativo della quale è oggetto – prima evidentemente della sua soppressione disposta dal d.p.r. n. 616 del 1977 – ha fra i suoi fini, oltre a quello di migliorare la proprietà forestale dello Stato, anche quello di favorire lo sviluppo dell'economia delle regioni boschive.

Per concludere circa la natura giuridica dei boschi appartenenti ai Comuni, ci pare di poter affermare che non è consentito in forza di una disciplina relativa ad una utilizzazione economica dei beni, dedurre il perseguimento di finalità d'interesse pubblico e quindi l'esistenza di un legame di necessità fra il bene e l'Ente.

Anzi, proprio quest'interesse economico che viene rilevato dalla legge mediante l'obbligo della redazione del piano, evidenzia la strumentalità dei beni silvani di pro-

prietà dei Comuni in quanto destinati a produrre un reddito applicabile alle esigenze le più diverse del soggetto proprietario secondo la logica della proprietà privata.

Non si può non riconoscere che i boschi di proprietà dei Comuni hanno avuto nel corso della nostra storia unitaria finalità di natura produttivistica e non altre. Ciò ha – almeno in passato – consentito un'entrata nelle casse comunali mediante la quale si è provveduto a sostenere in qualche misura i magri bilanci dei Comuni delle zone di montagna disposti sui picchi dei nostri monti secondo una strategia urbanistica risalente all'Evo medio (4).

Quanto affermato non è, d'altra parte, in contraddizione con la previsione legislativa dell'obbligo per i Comuni di amministrare i beni forestali attraverso una disciplina di piano, alla quale prima abbiamo fatto cenno e che, in quanto tale, risulta più penetrante della regolamentazione imposta ai privati col rispetto delle «prescrizioni di massima e di polizia forestale», ma che di quest'ultima regolamentazione ha la stessa rilevanza giuridica (5).

La legge del 1910 istitutiva del demanio forestale statale e dello strumento tecnico amministrativo di gestione, e cioè l'Azienda di «Stato per le foreste demaniali», conteneva la disciplina dei boschi comunali nel titolo 3° concernente la tutela e l'incoraggiamento della selvicoltura.

La stessa regolamentazione dei boschi comunali veniva estesa ai boschi delle «Province, delle Università agrarie, delle istituzioni pubbliche, degli enti morali in genere, delle associazioni e delle società anonime». Ed anche i boschi di questi enti, come i boschi di proprietà dei Comuni, dovevano essere utilizzati secondo un piano economico approvato e, in caso di mancata presentazione, prescritto dall'autorità forestale locale e dal Comitato forestale.

I boschi comunali, insomma, avrebbero dovuto dare una resa in termini di produzione di legname secondo la logica del piano, così da assicurare un reddito costante nel tempo.

Con l'entrata in vigore del testo unico n. 3267 del 1923, l'art. 30 – relativo alle proprietà forestali degli Enti diversi dallo Stato – si ripete, in sostanza, la disposizione della pregressa normativa (con l'esclusione delle società anonime dall'obbligo del piano) indicandosi genericamente quali obbligati, oltre ai Comuni, quegli «altri Enti» che la legge del 1910 era andata invece specificando.

Abbiamo detto che l'obbligo del piano faceva sì che i Comuni potessero contare su un determinato reddito a scadenze determinate. Ciò ha fatto sì – seppur i Comuni abbiano, per lo più, proceduto ai tagli boschivi pur in assenza di un piano economico, e comunque sulla base della consuetudinaria utilizzazione – che non si sia proceduto a dissodamenti e trasformazione dei terreni in coltura agraria o, almeno in generale, ad incisioni ancora più radicali del territorio boscato mediante insediamenti edilizi, o di analoga natura, resi possibili dalle previsioni dei piani regolatori comunali.

Non v'è dubbio che un freno alla alienazione dei beni silvani di proprietà dei Comuni sia dipeso, in particolare, dalla presenza degli usi civici cui la legge laziale non fa alcun riferimento allorché fissa i divieti di taglio per i boschi di proprietà pubblica, come se il legislatore regionale fosse certo che nell'area costituente il Parco non ve ne fosse traccia, diversamente da quanto risulta effettivamente.

Detto in precedenza che riguardo ai boschi comunali non si può parlare di una loro appartenenza alla categoria

(1) Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1999, p. 175 e s.

(2) Cfr. L. OLLIVERO, *La proprietà forestale*, Milano, 1999, p. 53.

(3) Le eccezioni di cui sopra sono rinvenibili nell'art. 129 del decreto n. 3267 del 1923 ove si dispone che è data facoltà al Ministero dell'agricoltura e foreste di promuovere l'alienazione dei terreni boscati che per la loro natura, ubicazione e limitata estensione, non corrispondano più ai fini per i quali furono costituiti in demanio od a quelli di utilità pubblica, né siano anche suscettibili d'importanti trasformazioni agrarie. E, inoltre, data facoltà al Mini-

stero stesso di promuovere l'alienazione di piccoli appezzamenti, la cui cessione si riconosca necessaria per soddisfare esigenze locali di abitazione o di industria sempre che tali alienazioni non riescano di pregiudizio alla foresta. Il ricavato delle vendite deve però essere reimpiegato nell'acquisto di altri terreni boscati, pascoli o prati di montagna (artt. 121 e 111).

(4) Cfr. A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Milano, 1973, p. 79 e ss.

(5) Cfr. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano*, Firenze, 1960, p. 85.

dei beni patrimoniali indisponibili *ex lege*, né con riferimento al codice civile, né con riferimento alla legislazione forestale, l'assunzione in tale categoria andrebbe dimostrata ai sensi dell'inciso finale dell'ultimo comma dell'art. 826 che qualifica quali beni patrimoniali indisponibili, i beni, in genere, destinati ad un pubblico servizio.

Noi non abbiamo alcuna difficoltà circa tale sussunzione qualora ci si riferisca ai boschi, laddove vi siano, situati all'interno delle città, od ai boschi periurbani, che vanno assumendo in misura crescente funzioni di interesse pubblico in relazione alla tutela della salute di una popolazione costretta a convivere fra le mura cittadine con emissioni gassose, miasmi e rumori che rimangono incontrollati da parte dell'autorità amministrativa competente (6).

Ma per il restante patrimonio forestale comunale esterno alla condizione sopra indicata diviene davvero arduo dimostrare la destinazione ad un pubblico servizio dei beni, intesa dalla giurisprudenza, tale destinazione, in modo diretto ed immediato.

Se, in conclusione, i boschi comunali non hanno, nel senso sopra detto, una destinazione pubblica, essi vanno per conseguenza considerati alla stregua dei boschi di proprietà privata, sicché il problema non riguarda la legittimità della norma che non prevede l'indennizzo allorché dispone il divieto del taglio dei boschi, quanto la sua interpretazione, nel senso che non potevasi ritenere che essa avesse ad oggetto i boschi comunali.

Era quindi lecito per il Comune interessato procedere al taglio di due ettari di bosco ceduo, com'è consentito ai proprietari privati, ed avanzare inoltre l'autorizzazione agli organi del Parco – sempre secondo la legge regionale – per un taglio di maggior misura. Se l'autorizzazione non fosse stata rilasciata – in seguito ad una motivazione viziata – v'era sempre la possibilità d'impugnare il diniego per eccesso di potere davanti al giudice amministrativo.

A questo punto c'è da chiedersi – ma si tratta di altro problema rispetto a quello suscitato dalla sentenza della Cassazione di cui ci siamo finora occupati – se le restrizioni al taglio operate dalla legge istitutiva dei Monti Simbruini in relazione ai boschi di proprietà privata – e, come ormai sappiamo, in relazione, allo stesso modo, ai boschi di proprietà comunale – confliggono con l'interesse privato o siano, invece compatibili con l'esercizio di una proprietà da considerarsi in funzione sociale come la Corte costituzionale sulla scia della sentenza n. 89 del 1971 relativa alla disciplina normativa dei beni situati all'interno del Parco dello Stelvio ha sempre successivamente sostenuto considerando tale categoria di beni connotati fin dall'origine dall'interesse pubblico (7).

È tuttavia vero che nel caso in esame si tratta di beni produttivi ossia di beni di natura agricola, seppur di una particolare specie, quelli boscati, appunto, ove l'interesse privato alla produzione di legname si interconnette all'interesse pubblico rappresentato dalla funzione paesaggistica, idrogeologica, e più in generale ecologica, che il bosco esercita.

Un congelamento della condizione dei boschi d'alto fusto – per un periodo che effettivamente risponda al significato temporale di norma transitoria – e la possibilità comun-

que del taglio del bosco ceduo limitato a due ettari potendo, d'altra parte, il soggetto interessato, ricorrere, mediante autorizzazione, ad un taglio di maggiore estensione, ci pare espressione di quel tipo di selvicoltura naturalistica che la dottrina pressoché all'unanimità ritiene si debba esercitare in attesa di uno specifico piano di assestamento forestale nei territori protetti (8). Ciò che del resto si trova riflesso in generale nella legislazione regionale relativa alle aree protette (9).

Alberto Abrami

\*

Cass. Sez. III Civ. - 21-12-1999, n. 14391 - Giuliano, pres.; Vittoria, est.; Fedeli, P.M. (conf.) - Fondo edifici di culto (Avv. gen. Stato) c. Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia (ONPMI) (avv. Cartoni). (*Regolamento di competenza*)

**Contratti agrari - Controversie - Rapporto sorto dal contratto agrario e stipulato dal convenuto con un terzo - Subingresso dell'attore al terzo - Competenza della Sezione specializzata agraria.** (L. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9)

*Appartiene alla competenza della Sezione specializzata agraria la controversia che tende a stabilire se un rapporto sorto dal contratto agrario stipulato dal convenuto con un terzo si sia, fin dal suo inizio, stabilito con l'attore, o perduri con questi, dopo che l'attore è subentrato nella titolarità del diritto in base al quale il terzo possedeva il terreno ed aveva concluso il contratto (1).*

(Omissis). - FATTO. - 1.1. - Il Fondo edifici di culto conveniva in giudizio Salvatore Lombardo e l'Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia.

Il Fondo – nella citazione a comparire davanti al Tribunale di Palermo, notificata tra il 25 ed il 26 settembre 1996 – si affermava proprietario del compendio immobiliare denominato Feudo Sagana sito nel comune di Giardinello e chiedeva che il convenuto Lombardo fosse condannato a rilasciarlo oltre che a risarcire i danni.

L'attore esprimeva che il convenuto Lombardo deteneva senza titolo una vasta estensione del Feudo Sagana. In una parte del compendio era stato bensì immesso dall'Opera. Ma siccome l'Opera, cui gli immobili erano stati ceduti in uso, non aveva il diritto di cederne ad altri il godimento, il contratto stipulato tra l'Opera ed il Lombardo in violazione degli artt. 1021 e 1024 c.c., non era opponibile al Fondo. Su altra parte del compendio il convenuto aveva esteso il suo possesso in modo affatto abusivo.

Il Fondo svolgeva una domanda contro l'Opera e ne chiedeva la condanna a restituire, a titolo di risarcimento del danno, tutto quanto le era stato corrisposto dal Lombardo come canoni di affitto.

1.2. - Salvatore Lombardo si costituiva in giudizio, eccitava il difetto di competenza del Tribunale in composizione ordinaria, resisteva all'accoglimento della domanda ed a sua volta proponeva domande riconvenzionali.

Quanto alla competenza, sosteneva che il contratto intercorso con l'Opera era un contratto agrario di affitto e che stabilire se il contratto, oltre ad essere valido tra le parti, era efficace nei confronti del Fondo dava luogo ad una controversia in materia di contratti agrari, conoscere della quale spettava alla Sezione specializzata agraria del Tribunale.

(1) In senso sostanzialmente conforme cfr. Cass. 23 maggio 1997, n. 4610, in questa Riv., 1998, 32.

Solo apparentemente di segno opposto è Cass. 27 luglio 1993, n. 8383, *ivi*, 1995, 37, con nota di A. GRASSO, *Competente a decidere il rilascio di un fondo rustico, condotto sine titolo da un affittuario, è il giudice ordinario?* Nella specie, infatti, la deduzione della stipulazione del contratto agrario con un dante causa del proprietario del fondo che chiedeva il rilascio era stata dedotta in via del tutto generica, per cui la S.C., in sostanza, ha fatto applicazione del principio secondo il quale la competenza della Sezione specializzata agraria va esclusa quando la deduzione del convenuto di detenere il fondo in base ad un rapporto agrario risulta *prima facie* infondata.

(6) Significativa, in relazione alle emissioni rumorose eccedenti la normale tollerabilità, la sentenza del Tribunale di Milano 21 ottobre 1999, n. 9417 che ha riconosciuto per la prima volta il danno esistenziale. Vedi la sentenza in questa Riv., 2000, p. 551 col commento di G. BUSERRO.

(7) Si veda sul punto il nostro *Note critiche in margine ad una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Annali dell'Acc. it. sc. for.*, Firenze, 1972, p. 263.

(8) Si vedano i vari contributi dei cultori di discipline forestali ospitati in questi ultimi anni in *L'Italia forestale e montana*, rivista dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze.

(9) Vale la pena segnalare in relazione all'utilizzazione dei boschi vincolati *ex lege* n. 1497 del 1939 e n. 431 del 1985 ora in d.l. n. 490 del 1999 – da cui i piani paesaggistici che la legislazione prevede subordinati ai piani dei parchi – la legge della Regione Molise 12 settembre 1994, n. 16 di sub-delega ai Comuni in materia, appunto, di bellezze naturali, la quale dispone senza necessità di ricorrere al nulla-osta, il taglio del bosco ceduo per un solo ettaro.

Resistendo alla domanda, chiedeva fosse accertato che il diritto attribuito all'Opera sul compendio consentiva a questa di cederne il godimento a terzi ed in subordine domandava fosse dichiarata che il contratto era stato validamente stipulato almeno nei rapporti tra lui e l'Opera.

Eccepiva inoltre che il diritto al risarcimento del danno era prescritto.

Come domande riconvenzionali chiedeva che il Fondo fosse condannato a pagargli un indennizzo per i miglioramenti e che l'Opera, in caso di scioglimento del contratto, fosse condannata in suo confronto al risarcimento dei danni.

1.3. - L'Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia si costituiva a sua volta in giudizio.

Sosteneva che gli immobili erano stati restituiti nel 1983 e che il diritto al risarcimento del danno era prescritto.

Sosteneva, ancora, che il diritto attribuitole sul compendio comprendeva quello di cedere i terreni in godimento ad altri.

2. - Il Tribunale di Palermo, con sentenza del 14 maggio 1998, ha affermato d'aver competenza a conoscere della domanda di risarcimento del danno proposta in confronto dell'Opera e l'ha rigettata, dichiarando che il diritto era prescritto.

Con la stessa sentenza ha dichiarato invece il proprio difetto di competenza a conoscere delle domande proposte dal Fondo nei confronti di Salvatore Lombardo.

3. - La sentenza, comunicata al Fondo il 4 giugno 1998, è stata da questo impugnata con istanza di regolamento di competenza.

Il ricorso, notificato alle altre parti il 3 luglio 1998, è stato depositato il 22 luglio 1998.

L'Opera ha depositato una memoria.

**DIRITTO.** - 1.1. - Il Tribunale di Palermo ha dichiarato il proprio difetto di competenza, per avere ritenuto che competente a conoscere della controversia tra il Fondo edifici per il culto e Salvatore Lombardo sia la Sezione specializzata agraria, che non è stata peraltro indicata come giudice competente nel dispositivo.

Il principio di diritto formulato dal Tribunale nel decidere si può riassumere nei seguenti termini.

Se l'attore domanda il rilascio di un terreno agricolo a persona che sostiene lo detenga senza titolo, quante volte il convenuto eccepisce di detenere il terreno in base ad un contratto agrario, la controversia riguarda la materia dei contratti agrari.

Ciò vale anche quando il convenuto sostiene d'aver stipulato il contratto di affitto con un soggetto diverso dall'attore, almeno tutte le volte che il convenuto chieda che il rapporto sorto dal contratto sia dichiarato efficace anche in rapporto all'attore.

Se l'eccezione del convenuto, alla stregua dei documenti prodotti dalle parti, non è a prima vista contraria a quanto da essi risulta né è affatto priva di fondamento in diritto, la competenza a conoscere della controversia spetta alla Sezione specializzata agraria.

Accertare se ricorrono le condizioni perché il rapporto sia efficace tra convenuto e attore attiene al merito della controversia.

1.2. - Il Fondo, nel ricorso, obietta che la questione da decidere per risolvere la controversia non ha alcuna attinenza con la materia agraria e si sarebbe potuta identicamente riproporre se il contratto stipulato dall'Opera con il Lombardo non avesse riguardato un terreno agricolo e fosse stato quindi un contratto di locazione.

Ciò che si tratta di decidere - osserva il ricorrente - è se l'Opera avesse o no, nei confronti del Fondo, il potere di concludere un contratto con cui i beni affidatili in uso venivano dati in godimento ad altri.

L'Opera aderisce alla tesi svolta nel ricorso e, come fa il Fondo, richiama a sostegno della competenza del Tribunale in composizione ordinaria la sentenza di questa Corte 27 luglio 1993, n. 8383.

1.3. - Il pubblico ministero nelle sue conclusioni ha chiesto sia dichiarata la competenza della Sezione specializzata agraria.

2. - Il ricorso non è fondato.

Si deve statuire sulla questione di competenza, dichiarando che conoscere della controversia insorta tra il Fondo edifici di culto, Salvatore Lombardo e l'Opera nazionale per il Mezzogiorno d'Italia spetta alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Palermo.

3.1. - La Corte ha in precedenza reso decisioni su questioni analoghe a quella che è in discussione nel caso in esame.

A tali decisioni si sono in diverso modo richiamati le parti ed il Tribunale.

Ne emerge un panorama giurisprudenziale in apparenza contraddittorio ed invece riconducibile ad un'impostazione unitaria.

La sentenza 27 luglio 1993, n. 8383 - in un caso in cui il convenuto s'era difeso sostenendo di trovarsi sul fondo in base ad un con-

tratto di affitto stipulato con il dante causa degli attori - ha testualmente affermato: «... non appartiene alla competenza del giudice specializzato la controversia avente ad oggetto la restituzione di un fondo, quando il contratto sia stato stipulato con un terzo estraneo alla controversia, in quanto in mancanza di collegamento tra le parti che richiedono la restituzione ed il terzo preteso affittante, è irrilevante, ai fini della decisione, la eventuale sussistenza del rapporto agrario. Né per escludere l'applicazione di tale principio di competenza basta genericamente sostenere, come fa il ricorrente, che il contratto fu stipulato con un dante causa degli attori, senza ulteriori precisazioni pur in presenza di contestazioni dei presunti aventi causa».

La decisione richiama come precedenti le sentenze 14 luglio 1977, n. 1412 e 11 gennaio 1979, n. 215.

La sentenza 13 aprile 1995, n. 4251 - su cui si è soffermato il Tribunale - ha invece ritenuto la competenza della Sezione specializzata agraria in un caso in cui il convenuto sosteneva d'aver concluso un contratto agrario con persona che aveva agito come rappresentante dell'attore, il quale negava d'avergli conferito il relativo potere.

La più recente sentenza 23 maggio 1997, n. 4610 - in un caso in cui il convenuto aveva sostenuto di trovarsi nel fondo in base ad un contratto agrario stipulato con il precedente proprietario - ha affermato la competenza della Sezione specializzata agraria, dopo aver osservato che quando si discute di opponibilità del contratto agrario al nuovo proprietario si fa una questione che attiene pur sempre alla sua esistenza.

Nello stesso senso aveva in precedenza deciso la sentenza 14 maggio 1990, n. 4145, in un caso in cui il contratto era stato concluso da un usufruttuario e si trattava di stabilire se, dopo l'estinzione dell'usufrutto, era o no opponibile e per quale durata al proprietario.

Il senso complessivo della giurisprudenza richiamata è quello per cui la controversia appartiene alla competenza della Sezione specializzata agraria, quando si tratta di stabilire se il rapporto sorto dal contratto agrario stipulato dal convenuto con un terzo si è sin dal suo inizio stabilito con l'attore o perdura con questo, dopo che l'attore è subentrato nella titolarità del diritto in base al quale il terzo possedeva il terreno ed aveva concluso il contratto.

Questo indirizzo deve essere confermato.

3.2. - L'art. 9 della l. 14 febbraio 1990, n. 29 dispone che tutte le controversie in materia di contratti agrari sono di competenza delle Sezioni specializzate agrarie di cui alla l. 2 marzo 1963, n. 320.

La competenza della Sezione specializzata agraria sussiste quando, non solo in ragione della domanda, ma anche delle eccezioni proposte dal convenuto, il giudice deve pronunciare circa la conclusione e la validità di un contratto agrario e relativamente alle conseguenze che da tale contratto derivano per le parti della causa.

Il ricorrente non mette in discussione il fatto che all'origine della detenzione di almeno una porzione dei terreni sia un contratto agrario.

Si deve d'altra parte convenire con il Tribunale sul punto che, in questo giudizio, non può essere ritenuta evidente, già in base ad accertamento sommario, la soluzione della questione che concerne l'estensione del diritto a suo tempo attribuito all'Opera per il godimento del compendio: il giudicato intervenuto sul punto in altro processo tra Fondo ed Opera non aveva avuto riguardo all'insieme di beni immobili di cui si discute nel presente caso né si era incentrato sul punto se il diritto attribuito all'Opera per il godimento dei beni assegnatili comprendesse od escludesse la facoltà di cederne a sua volta il godimento a terzi con contratti agrari.

Ed allora, ha riguardo al rapporto agrario sorto in base a tale contratto stabilire, nei rapporti tra il Fondo ed il convenuto, se quest'ultimo ha diritto e sino a quando ha diritto di continuare a detenere i terreni, in tutto o in parte, perché il Fondo ha l'obbligo di rispettare il contratto nonostante che l'Opera gli abbia riconsegnato i terreni; come ha riguardo al rapporto agrario sorto in base al contratto stabilire, nei rapporti tra l'Opera ed il convenuto, quali diritti egli possa vantare nei confronti della stessa Opera, se il Fondo non avesse invece l'obbligo di rispettare il contratto.

E questo è il contenuto che ha assunto la controversia in seguito alle eccezioni del convenuto.

Non importa, per contro, che l'unica o principale questione da decidere consista nell'accertare il contenuto del diritto che all'Opera era stato a suo tempo attribuito sui fondi.

Invero, la competenza delle Sezioni specializzate agrarie, a partire dall'entrata in vigore della l. 14 febbraio 1990, n. 29, non dipende più dal fatto che venga in discussione l'applicazione di norme sui contratti agrari, ma dal fatto che la controversia abbia ad oggetto un rapporto agrario. (*Omissis*)



Cass. Sez. I Civ. - 11-12-1999, n. 13874 - Rocchi, pres.; Cappuccio, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Provincia di Milano (avv. Merlino, Bassano Maroni) c. Gestifim s.r.l. (n.c.). (*Conferma App. Milano 15 aprile 1997*)

**Espropriazione p.p.u. - Espropriazione parziale - Esaurimento degli indici di fabbricabilità del fondo residuo - Rilevanza - Esclusione.** (L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis)

*In tema di espropriazione parziale, non rileva, ai fini della determinazione dell'indennità, l'asservimento della porzione espropriata conseguente all'esaurimento degli indici di fabbricabilità del fondo residuo; infatti, l'asservimento che concreta la cessione di cubatura costituisce un vincolo convenzionale del quale, nello stimare il terreno, occorre tener conto - così come di tutti i vincoli non preordinati all'esproprio che ne limitano la libera disponibilità - solo in caso di diversa appartenenza del terreno avvantaggiato e di quello asservito; diversamente nel caso di appartenenza a un solo proprietario, è la vocazione edificatoria del complesso che deve essere presa in considerazione, rimanendo irrilevanti le modalità concrete con cui la proprietà ha ritenuto di utilizzarlo (1).*

(*Omissis*). - Col primo motivo di censura si deduce la violazione o falsa applicazione delle norme di cui al t.u. III della l. 22 ottobre 1971, n. 865 (art. 16, in specie); art. 14 l. 28 gennaio 1977, n. 10; art. 5 bis, comma 4° della l. 8 agosto 1992, n. 359, omessa ed insufficiente motivazione su punto essenziale della controversia.

Sostiene la ricorrente che il c.t.u., ritenendo erroneamente che l'art. 16 legge 865/71 fosse stato completamente travolto dalla pronuncia di incostituzionalità, aveva stimato l'indennità d'esproprio per il terreno a vocazione non edificatoria in base al valore di lire 8.000/mq., «praticamente pari al doppio del valore agricolo»; che, nonostante le contestazioni della Provincia, la Corte aveva recepito tale stima, mentre era principio più volte affermato dalla Cassazione che la pronuncia di incostituzionalità si riferiva alle sole aree edificabili, rimanendo quindi pienamente operante l'art. 16 legge 865/71 per le aree che tali non erano.

La censura è fondata. L'incostituzionalità dell'art. 16, dichiarata con sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980, rendeva inefficace la norma rispetto ai terreni edificabili, ma non incideva sulla applicabilità del sistema tabellare, previsto dallo stesso articolo per la stima dei terreni agricoli.

L'interpretazione giurisprudenziale risulta, dopo la decisione 540 delle Sez. Un. del 24 ottobre 1984, del tutto costante nel senso indicato ed è comunque superata da quanto dispone, in merito, l'art. 5 bis legge 359/92. Le tabelle, come qualsiasi atto amministrativo, possono essere disapplicate ove risultino lesive di diritti soggettivi ma, ovviamente, se richiesto dalle parti e per motivate ragioni, nel caso assolutamente carenti per effetto, secondo la ricorrente, di una ricezione acritica della consulenza d'ufficio e, conseguentemente, dall'erronea convinzione, espressa dal c.t.u., della totale abrogazione, per incostituzionalità, dell'art. 16 legge 865/71.

Col secondo motivo del ricorso si deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 5 bis, c. 1°, 3°, 4°, l. 8 agosto 1992, n. 359 nonché l'omessa, contraddittoria ed insufficiente motivazione in ordine ad aspetti decisivi della controversia. Sostiene la ricorrente che dalla c.t.u. risultava che la Gestifim aveva realizzato, sul terreno inespropriato, una volumeria superiore a quella consentita dall'indice di fabbricabilità a tal fine asservendo, in sanatoria, il terreno residuo - sul quale è caduta l'espropriazione - all'edificio realizzato. In conseguenza, la potenzialità edificatoria del terreno espropriato era pari a zero imponendone la valutazione come agricolo e non come edificabile.

La censura è infondata: limitando l'indagine al punto di diritto, è già evidente l'equivoco in cui cade la ricorrente. L'asservimento che concreta la cessione di cubatura costituisce un vincolo convenzionale del quale, nello stimare il terreno, occorre tener conto, così come di tutti i vincoli non preordinati all'esproprio che ne limitano la libera disponibilità; ma tale forma di disposizione presuppone la diversa appartenenza del terreno avvantaggiato e del terreno asservito, mentre la stessa ricorrente precisa, nel caso, che tutto il complesso apparteneva alla sola Gestifim. È quindi la vocazione edificatoria del complesso che deve essere presa in considerazione, rimanendo irrilevanti le modalità concrete con cui la proprietà ha ritenuto di utilizzarle, secondo il chiaro principio dettato dall'art. 40 della legge 2359/1865. Per effetto dell'esproprio, infatti, rimane pregiudicata qualsiasi diversa utilizzazione edilizia, risultando alterato l'originario rapporto di

densità fondiaria, con conseguente perdita di potenzialità edificatoria della parte non espropriata. Costituiscono poi questioni di fatto, non proponibili in questa sede, stabilire quale era la volumetria realizzabile sul terreno e se l'edificio realizzato ecceda o meno la cubatura consentita.

Col terzo motivo si deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 5 bis, c.1 (ultima parte) e c. 2 della l. 8 agosto 1992, n. 359, nonché violazione art. 112 c.p.c., sotto un duplice profilo: anzitutto, perché l'accettazione della indennità quantificata dal c.t.u., riferendosi ad un importo di lire 38.776.800 e non a quello liquidato dalla Corte territoriale di lire 41.538.347 sarebbe, quantomeno per la differenza, carente. In secondo luogo, data l'accettazione dell'opponente, la Corte sarebbe incorsa in ultrapetizione liquidando una somma maggiore di quella determinata dal c.t.u. ed accettata dalla opponente.

La censura è inammissibile, perché non tiene alcun conto della dettagliata motivazione con cui la Corte territoriale ha giustificato, sotto entrambi i profili, la propria decisione. Si legge nella sentenza impugnata: «Né potrebbe, poi, ritenersi che l'errato calcolo del c.t.u. possa pregiudicare la parte che intende por fine alla lite accettando gli accertamenti e le determinazioni effettuate in sede processuale, e che diversamente verrebbe ad accollarsi il rischio delle risultanze peritali». L'argomento viene poi sviluppato ulteriormente, osservando: «Quanto al secondo caso, proprio perché l'obiettivo del legislatore è stato quello di favorire il meccanismo transattivo che abbia l'effetto di accelerare la chiusura della lite pendente, non sarebbe sensato penalizzare la parte che abbia dichiarato di accettare la determinazione effettuata dal c.t.u. allorché tale stima, seppur fondata su corretti parametri ed elementi validi e condivisibili, risulti tuttavia inficiata da errori logici o di calcolo, sicché il Collegio sostituisca la propria determinazione, basata sulle indicazioni del c.t.u., a quella del consulente, correggendone gli errori. L'accettazione delle risultanze della c.t.u. significa, sostanzialmente, per la parte accettare le risultanze giudiziali per por fine alla controversia e, quindi, accettare anche quelle risultanze che il Collegio faccia proprie correggendo eventuali errori del procedimento o del calcolo del c.t.u.».

Tali considerazioni - accettazione della c.t.u. come accettazione della decisione giudiziale basata sui parametri individuati dal c.t.u., ma inesigibilità di un accollo del rischio; conseguente correggibilità degli errori logico/procedimentali o di calcolo del c.t.u. - possono essere, o meno, condivisibili, ma non potevano essere ignorate dalla ricorrente che si limita a dedurre le richiamate violazioni senza discutere le motivazioni offerte dalla sentenza impugnata.

Poiché, per la quantificazione dell'indennità relativa alla parte agricola del terreno, sono necessaria indagini in fatto, volte a stabilire quale parte, dei 707 mq. di terreno agricolo, abbia un valore tabellare di lire 5.000/mq. e quale di 4.500/mq., questa Corte non può pronunciare nel merito e deve rinviare il giudizio ad altra sezione della Corte d'appello di Milano, che provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione. (*Omissis*)

(1) DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ IN CASO DI ESPROPRIAZIONE PARZIALE.

La Suprema Corte, con la sentenza in esame, ha confermato il principio in base al quale, in tema di espropriazione parziale, solo nel caso in cui i terreni espropriati appartengano a proprietari diversi, rileva ai fini della determinazione dell'indennità, l'asservimento della porzione espropriata conseguente all'esaurimento degli indici di fabbricabilità del fondo residuo. In tal caso, infatti, nello stimare il terreno, va presa in considerazione anche la zona di asservimento, che concreta la cessione di cubatura, quale vincolo convenzionale non preordinato all'esproprio.

Invero, è pacifico in dottrina che il rapporto tra area disponibile e volume edificabile sulla stessa, costituisca un parametro cardine di riferimento per la richiesta della concessione edificatoria.

Pertanto, nella pratica, si procede spesso alla stipulazione di accordi tra confinanti, in forza dei quali un proprietario rinuncia ad una quota di cubatura edificabile sul suo fondo, per consentire all'altro di disporre della minima

estensione di terreno richiesta per l'edificazione, ovvero di realizzare una volumetria maggiore di quella consentita dalla superficie del fondo finitimo (in dottrina, v. ASSINI - MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1997; CROCI, *Espropriazione per pubblica utilità*, Bologna, 1993; ROMANO, *L'indennità di espropriazione e di asservimento analizzata e schematizzata*, Rimini, 1997).

La possibilità di stipulare convenzioni in materia di trasferimento di cubatura edilizia è riconosciuta anche dalla giurisprudenza e rappresenta una realtà ormai consolidata ed inquadrata in un sistema di controllo pubblico sulla negoziazione privata imposto dal rilevante interesse urbanistico connesso alla distribuzione dei volumi edilizi sul territorio.

È stato affermato, in proposito, che «il proprietario di un fondo rinuncia validamente ad una quota di cubatura edificabile a favore del proprietario del fondo confinante, attraverso una manifestazione di volontà indirizzata al comune, non essendo necessario un contratto tra essi due proprietari confinanti, diretto alla costituzione di una servitù o di altro vincolo reale o obbligatorio; la volontà di rinuncia può essere manifestata o attraverso un'adesione del proprietario cedente alla richiesta di concessione edilizia avanzata dal proprietario beneficiario della rinuncia, o con atto successivo al rilascio della concessione stessa (v. Cass. 29 giugno 1981, n. 4245, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 685).

Con tale atto, che ha carattere definitivo ed irrevocabile, si produce per i terreni che ne costituiscono l'oggetto, una permanente minorazione della loro utilizzazione da parte di chiunque ne sia il proprietario, attribuendo ad essi una *qualitas fundi*, cioè una carattere di realtà inquadabile nello schema delle servitù, pur presentando notevoli divergenze rispetto ad una normale costituzione delle stesse.

Nella specie, invece, debbesi rilevare che tali considerazioni non trovano applicazione, dal momento che tutto il terreno espropriato appartiene ad un unico proprietario, di guisa che, conformemente a quanto statuito dalla S.C. con la sentenza in esame e dall'art. 40 della legge 2359/1865, ciò che viene preso in considerazione ai fini dell'indennità da esproprio, è solo la vocazione edificatoria di tale complesso (nella specie, complessivamente mq 1219, di cui edificabili mq 512 ed i residui 707 mq destinati a verde agricolo), indipendentemente dalle modalità concrete della sua utilizzazione (v. tra le altre, Cass. civ., sez. I, 19 luglio 1999, n. 7669, in *Riv. Giur. Edil.*, 1999, I, 1281; id., 2 luglio 1999, n. 6822, in *Mass.*, 1999; id., 14 settembre 1999, n. 9814, in *Mass.*, 1999, id., 10 luglio 1998, n. 6722).

Cecilia Greca

\*

Cass. Sez. III Pen. - 23-2-2000, n. 2099 - Avitabile, pres.; Postiglione, est.; Geraci, P.M. (conf.) - Barbone, ric. (*Conferma Pret. S. Angelo dei Lombardi, Sez. dist. di Montella 26 febbraio 1999*)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico - Di acque reflue - Autorizzazione - Necessità.** (D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152)

Anche il d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 esige che tutti gli scarichi di acque reflue debbano essere previamente autorizzati (1).

(Omissis). - Il Pretore di Montella, con sentenza del 26 febbraio 1999, condannava Barbone Giovanni, titolare di uno stabilimento di produzione di cioccolato (Val.Cioc. s.r.l.), alla pena di 800 mila lire di ammenda, per scarico senza autorizzazione (art. 21, 1° comma, legge 319/76) come accertato il 3 novembre 1995.

Contro questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'imputato, deducendo carenza di adeguata motivazione sia sul

fatto, sia sull'elemento soggettivo, posto che solo da qualche mese era divenuto rappresentante legale della struttura produttiva.

Il ricorso è infondato.

Il fatto fu accertato dal NOE (Nucleo Operativo Ecologico) di Napoli, nel senso di uno scarico misto di acque reflue industriali e dai servizi in un canale, senza autorizzazione.

Il reato ha carattere formale, sicché sussiste per il solo fatto della carenza dell'autorizzazione preventiva della P.A. e ciò anche alla luce del sopravvenuto d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 in materia di tutela delle acque, che ha ribadito il principio secondo cui tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati.

La questione attinente alla colpa, tipica di un accertamento di merito, esula dalla competenza della Corte, giudice di legittimità, se esiste, come nel caso di specie, congrua motivazione.

Lo sversamento di liquame avvenne proprio nel periodo di competenza (del rappresentante legale) dell'imputato, che aveva l'obbligo immediato di arrestare l'attività, consentendola solo dopo la concessione di una regolare autorizzazione, come prescrive in modo imperativo ed urgente la legge a tutela di valori costituzionalmente protetti (salute e ambiente). (*Omissis*)

(1) IL REGIME AUTORIZZATORIO DEGLI SCARICHI TRA VECCHIA E NUOVA DISCIPLINA.

Nella sentenza in rassegna viene ribadito, con riferimento ai reflui provenienti da uno stabilimento di produzione di cioccolato, il ruolo centrale che riveste nel sistema delineato dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, l'autorizzazione allo scarico (1).

Tale strumento amministrativo consente, infatti, di monitorare tutti gli sversamenti di acque, fatta eccezione per quelle domestiche recapitate in reti fognarie, sempre ammessi «nell'osservanza di regolamenti fissati dal gestore del servizio pubblico integrato» (art. 45, comma 4°).

Ne consegue che tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati e che l'autorizzazione non può essere rilasciata se non al titolare della attività da cui origina lo scarico medesimo (art. 45, comma 2°).

Di regola, e salva diversa disciplina regionale, l'iter per ottenere l'autorizzazione prende avvio dalla domanda che l'interessato deve presentare alla provincia ovvero al comune. Per quanto concerne il contenuto della domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali, come nel caso di specie, l'art. 46 del d.lgs. n. 152/99 ne prescrive il contenuto specificando che deve essere accompagnata dalla indicazione delle caratteristiche quantitative e qualitative dello scarico, della quantità di acqua da prelevare nell'anno solare, del corpo recettore e del punto previsto per il prelievo al fine del controllo, dalla descrizione del sistema complessivo di scarico, ivi comprese le operazioni ad esso funzionalmente connesse, dall'eventuale sistema di misurazione del flusso degli scarichi ove richiesto, dalla indicazione dei mezzi tecnici impiegati nel processo produttivo e nei sistemi di scarico, nonché dall'indicazione dei sistemi di depurazione utilizzati per conseguire il rispetto dei valori limite di emissione (2).

Per quanto concerne gli scarichi di acque reflue domestiche e reti fognarie servite o meno da impianti di depurazione delle acque reflue, il regime autorizzatorio è definito dalle Regioni (art. 45, comma 3°), alle quali spetta anche il compito di regolamentare le fasi di autorizzazione provvisoria agli scarichi degli impianti di depurazione delle acque reflue per il tempo necessario al loro avvio.

(1) Per un quadro dettagliato sulla normativa in esame cfr. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Rimini, 2000, *passim*.

(2) Cfr. MAZZA F., *L'inquinamento idrico*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di Amelio e Fortuna, Torino, 2000, 87 e segg.

Ai sensi dell'art. 45, comma sesto del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, l'autorità competente provvede entro 90 giorni dalla ricezione della domanda. Difformemente dalla previgente disciplina, in caso di silenzio non scatta alcuna autorizzazione tacita. Il provvedimento amministrativo è valido per quattro anni dal momento del rilascio ed un anno prima della scadenza ne deve essere richiesto il rinnovo da parte dell'interessato. Soltanto dopo tale attività, in ipotesi di perdurante silenzio, lo scarico può essere mantenuto sino all'adozione della nuova autorizzazione. Ma se lo scarico ha per oggetto le sostanze pericolose di cui all'art. 34 del decreto n. 152, il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza. Trascorso inutilmente tale termine, lo scarico dovrà cessare «immediatamente» (3).

Se, tuttavia, si tratta di specifiche tipologie di scarico di acque reflue domestiche, la Regione può anche prevedere forme di rinnovo tacito di autorizzazione (art. 45, comma 7°), la quale deve comunque contenere tutte le prescrizioni necessarie a garantire che gli scarichi stessi, «ivi comprese le operazioni ad essi funzionalmente connesse», siano effettuati in conformità alle disposizioni di legge e senza pregiudizio per il corpo ricettore, per la salute pubblica e per l'ambiente (4).

Alla luce della suesposta intelaiatura normativa non pare dubbio poter convenire con la sentenza in rassegna che ha ritenuto integrare gli estremi del reato contravvenzionale di cui all'art. 59, comma primo, l'effettuazione di uno scarico in carenza dell'autorizzazione così come del resto avveniva sotto il vigore dell'art. 21, comma primo dell'abrogata l. 10 maggio 1976, n. 319.

Le disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento sono state rivisitate dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, che ha recepito altresì la direttiva 91/217 CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676 CEE relativa alla protezione delle acque dei nitrati provenienti da fonti agricole. Per quel che qui concerne è sufficiente rilevare che il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258 adotta una nuova definizione di acque reflue industriali (intendendo per tali quelle scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzioni di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento) e di acque reflue urbane comprendenti quelle domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato cioè da un'area in cui la popolazione ovvero le attività economiche sono sufficientemente concentrate così da rendere possibile, e cioè tecnicamente ed economicamente realizzabile anche in rapporto ai benefici ambientali conseguibili, la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un sistema di trattamento di acque reflue urbane o verso un punto di scarico finale (art. 2, comma 1, lett. b, i ed m).

Anche la disciplina dell'autorizzazione agli scarichi ha subito qualche modifica. In deroga al principio generale secondo cui tutti gli scarichi devono essere previamente autorizzati, l'art. 45, comma quarto, stabilisce che gli scarichi di acque reflue domestiche in reti fognarie sono sempre ammessi nell'osservanza dei regolamenti fissati dal gestore del servizio idrico integrato. Inoltre, salvo quanto previsto dal d.lgs. 4 agosto 1999, n. 372, emanato in attuazione della direttiva 96/61 CEE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, l'autorizzazione allo scarico è valida per quattro anni dal momento del rilascio ed un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo.

(3) Cfr. AMENDOLA, *Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico. Prima lettura*, Milano, 1999, 35 e segg.

(4) Per gli insediamenti soggetti a diversa destinazione, ad ampliamento, a ristrutturazione o la cui attività sia trasferita in altro luogo deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico, ove prevista.

vo. Lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un provvedimento, se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata. Per gli scarichi contenenti sostanze pericolose, la cui disciplina è contenuta nel nuovo testo dell'art. 34, il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza, trascorso inutilmente tale termine, lo scarico dovrà cessare immediatamente (art. 45, comma 7°). Inoltre per gli insediamenti, edifici o installazioni la cui attività sia trasferita in altro luogo ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico.

Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere data comunicazione all'Autorità competente, la quale verifica la compatibilità dello scarico con il corpo ricettore, può adottare i provvedimenti che si rendessero eventualmente necessari (art. 45, comma 11).

Francesco Mazza

\*

Cass. Sez. III Pen. - 26-11-1999, n. 13534 - Zumbo, pres.; Fiale, est.; Izzo, P.M. (diff.) - Cipriani, ric. (*Conferma Pret. L'Aquila 15 febbraio 1999*)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Impianti di frantumazione di materiale di cava - Assoggettabilità alla disciplina di cui al d.p.r. 203 del 1988 - Sussistenza.** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, artt. 1, 25)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente - Natura - Reato formale di pericolo.** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25)

**Sanità pubblica - Inquinamento atmosferico - Reato di mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente - Natura - Reato permanente - Cessazione della permanenza - Individuazione.** (D.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, art. 25)

*In materia di inquinamento atmosferico, sono sottoposti alla disciplina del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissioni nell'atmosfera, sicché anche gli impianti di frantumazione dei materiali di cava vanno ricondotti alla previsione dell'art. 1 del d.p.r. 203, non potendosi porre in dubbio la loro oggettiva attitudine a dare luogo ad emissioni nell'atmosfera (1).*

*Il reato di cui all'art. 25, comma 1, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (sull'inquinamento atmosferico) ha natura formale, poiché attiene all'esercizio di un impianto esistente anteriormente all'entrata in vigore dello stesso d.p.r. senza che l'interessato abbia presentato all'autorità regionale competente la domanda di autorizzazione prescritta. Trattasi altresì di reato di pericolo che prescinde dalla verificazione di un danno concreto (2).*

*Il reato di cui all'art. 25, comma 1, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, consistente nella mancata presentazione della domanda di autorizzazione alla Regione competente, è reato permanente. La permanenza dura fino alla effettiva presentazione della domanda di autorizzazione (3).*

(Omissis). - FATTO. - Con sentenza 15 febbraio 1999 il Pretore de L'Aquila affermava la penale responsabilità di Cipriani Antonio in ordine al reato di cui agli artt. 12 e 25 d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203 (poiché, nella qualità di legale rappresentante della s.r.l. «Inerti Aquilana», ometteva di richiedere alla Regione Abruzzo l'autorizzazione relativa all'esercizio di una cava di inerti con impianti di lavaggio, escavazione e frammentazione produttori emissione di polveri e fumi - acc. in L'Aquila, l'1 dicembre 1994

con permanenza) e lo condannava alla pena di lire 1.000.000 di ammenda.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso il Cipriani, il quale ha eccepito:

a) carenza assoluta di motivazione quanto alla sussistenza dell'elemento soggettivo del reato.

In sede dibattimentale, invero, era emerso che egli si era conformato, con affidamento incolpevole, ad un parere reso a tutti gli imprenditori associati dal presidente dell'Associazione regionale cavatori, a giudizio del quale gli impianti di frantumazione non sarebbero soggetti all'autorizzazione prevista dal d.p.r. n. 203/1988, perché le polveri da essi prodotte non sarebbero né tecnicamente convogliabili né inquinanti;

b) oggettiva esclusione, per gli impianti di frantumazione di materiale di cava, della necessità dell'autorizzazione prevista dal d.p.r. n. 203/1988, perché il convogliamento delle polveri da essi prodotte non sarebbe tecnicamente attuabile.

Il Pretore, in proposito, avrebbe completamente ommesso di valutare le argomentazioni svolte dal consulente tecnico di parte, accettando apoditticamente ed immotivatamente le opposte conclusioni del consulente tecnico di ufficio;

c) mancanza e manifesta illogicità della motivazione quanto all'esclusione della ravvisabilità di un inquinamento atmosferico «poco significativo», non potendo riscontrarsi invece, nella specie, un'alterazione della normale condizione dell'aria tale da costituire pericolo per la salute, da compromettere la normale fruibilità dell'ambiente e da alterare le risorse, gli ecosistemi ed i beni materiali.

**DIRITTO.** - Il ricorso deve essere rigettato, poiché tutte le doglianze sono infondate.

1. - La fattispecie in esame riguarda l'esercizio di una cava di calcare con annesso impianto di frantumazione del materiale ricavato dall'attività estrattiva (esistente già anteriormente all'entrata in vigore del d.p.r. n. 203/1988) articolato su due linee di lavorazione.

Nella prima linea, materiale di grossa pezzatura viene scaricato in una grande tramoggia scoperta che alimenta il primo mulino della catena di frantumazione. Il prodotto così ottenuto viene poi movimentato su un nastro trasportatore scoperto e raggiunge un impianto a torre di selezione a mezzo vagliatura.

La seconda linea di frantumazione, finalizzata all'ottenimento di prodotto molto fine, viene alimentata con prodotto a granulometria sottile, ulteriormente frantumato e quindi vagliato.

Il materiale finito viene raccolto direttamente dai silos sottostanti il vaglio principale, a mezzo di autocarri scoperti, oppure prelevato da cumuli dislocati sul piazzale.

2. - Per quanto concerne la configurazione oggettiva del ravvisato reato di cui agli artt. 12 e 25, 1° comma, del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, questa Corte Suprema ha già affermato che «poiché sono sottoposti alla disciplina del d.p.r. n. 203 tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissioni nell'atmosfera (ex art. 1), anche strutture temporanee quali impianti di selezione e lavaggio di materiali di cava, suscettibili di emanare polveri e fumi, sono soggette alla necessaria autorizzazione preventiva e non solo i tradizionali impianti fissi industriali» (Cass. 22 novembre 1995, n. 11334, ric. Morelli ed altro).

Tale principio deve essere ribadito per gli impianti di frantumazione dei materiali di cava, che vanno ricondotti alla previsione dell'art. 1, 2° comma, lett. a), del d.p.r. n. 203/1988, non potendo porsi in dubbio la loro oggettiva attitudine a dar luogo ad emissioni nell'atmosfera.

L'Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni emanato con d.p.c.m. 21 luglio 1989 specifica:

- al paragrafo I, n. 1, che «il d.p.r. n. 203 si applica agli impianti industriali di produzione di beni o servizi, ivi compresi gli impianti di imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, nonché agli impianti di pubblica utilità, che danno luogo ad emissioni inquinanti convogliate o tecnicamente convogliabili»;

- al paragrafo I, n. 2, che «ai sensi del d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, si intende per impianto lo stabilimento o altro impianto fisso che serva per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinamento atmosferico, ad esclusione di quelli destinati alla difesa nazionale.

Uno stabilimento può essere costituito da più impianti. Il singolo impianto all'interno di uno stabilimento è l'insieme delle linee produttive finalizzate ad una specifica produzione. Le linee produttive possono comprendere a loro volta più punti di emissione derivanti da una o più apparecchiature e/o da operazioni funzionali al ciclo produttivo».

Il d.p.r. 25 luglio 1991 (Modifiche all'Atto di indirizzo emanato con il d.p.c.m. 21 luglio 1989) individua ed enumera specificamente:

- all'Allegato I, le «attività ad inquinamento atmosferico poco significativo», il cui esercizio non richiede autorizzazione (vedi paragrafo V, nn. 25 e 26 del d.p.c.m. 21 luglio 1989);

- all'allegato II, le «attività a ridotto inquinamento atmosferico», autorizzabili in via generale dalle Regioni e dalle altre autorità di cui all'art. 17 del d.p.r. n. 203/1988 e per le quali possono essere altresì previste procedure semplificate di autorizzazione.

Nella fattispecie in esame risulta accertato che:

- nell'impianto in oggetto alle emissioni di materiale polverulento prodotte da tutti gli elementi delle due linee di frantumazione (a partire dai mulini ai nastri trasportatori ed ai vagli) sono convogliabili, trattandosi di macchine fisse oggettivamente incapsulabili (come da documentazione fotografica dimostrativa acquisita in sede dibattimentale, alla quale la sentenza impugnata fa espresso riferimento), produttori polveri che possono essere aspirate e controllate con idonei sistemi di abbattimento (depolveratori);

- le attività di frantumazione di inerti non sono ricomprese nell'elenco delle «attività ad inquinamento atmosferico poco significativo» (esonerate dall'obbligo di autorizzazione) di cui all'allegato I del d.p.r. 25 luglio 1991;

- nella Regione Abruzzo, il Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico ed acustico (C.R.I.A.), nella seduta tenutasi il 27 aprile 1998, si è espresso nel senso che le attività di frantumazione inerti rientrano nella previsione di cui all'Allegato VI del d.m. 12 luglio 1990 (linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione).

3. - A fronte degli accertamenti anzidetti - ed in particolare della decisione assunta dall'organo tecnico regionale - quanto alle contrarie argomentazioni (nel senso della inconviabilità delle emissioni) svolte dal consulente tecnico di parte, deve farsi riferimento alla giurisprudenza di questa Corte secondo la quale, in tema di valutazione delle risultanze peritali, quando le conclusioni del perito di ufficio non siano condivise da consulenti di parte ed il giudice ritenga di aderire alle prime, non dovrà per ciò necessariamente fornire in motivazione la dimostrazione autonoma della loro esattezza tecnico-scientifica e della erroneità, per converso, delle altre.

Di conseguenza potrà configurarsi vizio di motivazione soltanto quando risulti che le argomentazioni dei consulenti di parte fossero tali da dimostrare in modo assolutamente lampante ed inconfutabile la fallacia di quanto affermato dal perito di ufficio, e ciò avuto anche riguardo alla diversa posizione processuale dei consulenti di parte rispetto ai periti, essendo i primi, a differenza degli altri, chiamati a prestare la loro opera nell'interesse esclusivo della parte che li ha nominati, senza assunzione dell'impegno di obiettività previsto per i soli periti dall'art. 226 c.p.p. (vedi Cass. Sez. I, 22 dicembre 1993, n. 11706).

4. - Il reato di cui all'art. 25, 1° comma, del d.p.r. n. 203/1988 ha natura formale, poiché attiene all'esercizio di un impianto esistente anteriormente all'entrata in vigore dello stesso d.p.r., senza che l'interessato abbia presentato all'autorità regionale competente la domanda di autorizzazione prescritta.

Trattasi, altresì, di reato di pericolo, che prescinde dalla verificazione di un danno concreto (vedi Cass. Sez. III, 3 marzo 1992, n. 2321, ric. Forte).

5. - L'errore di diritto scusabile, in quanto dovuto ad ignoranza «inevitabile» della legge penale nella sua esatta delimitazione e nel suo preciso significato (alla stregua di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 24 marzo 1988, n. 364, dichiarativa della parziale illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p.), è configurabile solo se emerge che nessun rimprovero, neppure di leggerezza, possa essere mosso all'imputato per avere egli fatto tutto il possibile per uniformarsi alla legge.

L'imputato medesimo, cioè, deve avere assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, ad c.d. «dovere di informazione», attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la corretta conoscenza della normativa vigente, e, tra le circostanze di ordine obiettivo capaci di assumere rilevanza ai fini del giudizio sull'inevitabilità dell'ignoranza o dell'errore, vanno annoverati i chiarimenti forniti dall'autorità competente.

Nella fattispecie in esame, pertanto, l'imputato avrebbe dovuto avvertire l'onere professionale di rivolgersi direttamente agli uffici regionali aventi competenza istituzionale in materia di inquinamento atmosferico, mentre tale onere sicuramente non può ritenersi assolto in seguito alla richiesta di delucidazioni ad un organismo di categoria (quale è l'Associazione regionale cavatori), porta-

tori degli interessi degli associati, confliggenti sotto il profilo economico con quello di tutela della qualità dell'aria.

6. - La contestata contravvenzione (punita con pena alternativa) - finalizzata alla tutela della qualità dell'aria ed a consentire il controllo sugli impianti inquinanti, onde verificare la tollerabilità delle emissioni e l'adozione di appropriate misure di prevenzione dell'inquinamento atmosferico - non è prescritta, trattandosi di reato la cui permanenza dura fino all'effettiva presentazione della domanda di autorizzazione.

Nell'imputazione risulta espressamente indicata, oltre alla data di accertamento, la permanenza del reato e - tenuto conto di quanto enunciato dalle Sezioni Unite di questa Corte con le sentenze n. 11930 dell'11 novembre 1994, ric. P.G. c. Polizzi e n. 11021 del 22 ottobre 1998, ric. Montanari - deve rilevarsi che la stessa idoneità della contravvenzione a durare nel tempo comporta l'estensione della contestazione all'intero sviluppo della fattispecie criminosa, senza violazione del diritto di difesa dell'imputato, mentre dall'istruttoria dibattimentale è emerso che all'adempimento ancora non si era provveduto nel gennaio del 1999.

7. - Al rigetto del ricorso segue la condanna del ricorrente al pagamento delle spese del procedimento. (Omissis)

### (1-3) EMISSIONI IN ATMOSFERA DA CAVE E REGIME AUTORIZZATORIO.

Le emissioni in atmosfera prodotte da una cava sono assoggettabili al regime generale di cui al d.p.r. n. 203/88 in materia di emissioni da impianti industriali, e ciò sia in virtù della *convogliabilità* delle stesse in camini con relativi impianti di abbattimento, sia della non riconducibilità al regime semplificato di cui al d.p.c.m. 21 luglio 1989 ed al d.p.r. 25 luglio 1991 (emissioni poco significative o a ridotto inquinamento atmosferico).

La sentenza in questione è apprezzabile per i numerosi profili chiariti in una materia piuttosto problematica come quella delle emissioni in atmosfera da impianti industriali. In particolare viene confermata la condanna già inflitta dal Pretore de L'Aquila al legale rappresentante di una società esercente una cava di inerti con impianti di lavaggio, escavazione e frammentazione, e relative emissioni di polveri e fumi.

Gli aspetti affrontati e risolti dai giudici di legittimità sono stati: da un lato, la riconducibilità delle emissioni prodotte dall'impianto in questione al regime di cui al d.p.r. n. 203/88 (1), legge-quadro in materia di inquinamento atmosferico da impianti industriali; dall'altro, l'effettiva conoscibilità dell'assetto normativo vigente in materia e, se del caso, la valutabilità in tal senso del comportamento dell'imprenditore che si rivolge alla locale associazione di categoria.

Sotto il primo profilo emergono, a loro volta, due questioni giuridiche di valenza generale, preliminari all'attivazione di un qualsiasi nuovo impianto industriale comportante emissioni in atmosfera e a prescindere da ulteriori regimi autorizzatori generali, di localizzazione e non solo [in particolare Valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e all'Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.)] e cioè: l'impianto può «... dar luogo ad emissione nell'atmosfera» (art. 1, c. 2, lett. A, d.p.r. n. 203/88) e per l'effetto risulta assoggettato alla disciplina generale di cui d.p.r. n. 203/88? Ed inoltre, le emissioni in questione possono beneficiare del regime agevolato (sotto il profilo autorizzatorio) relativo

alle emissioni «a ridotto inquinamento atmosferico» ovvero «poco significative» di cui al d.p.c.m. 21 luglio 1989 e d.p.r. 25 luglio 1991?

La sentenza sembra risolvere in maniera esauriente detti interrogativi, ferma restando la problematicità soprattutto del primo quesito. I giudici della S.C. ripercorrono, innanzitutto, la potenzialità, in termini di applicazione, sottesa al d.p.r. n. 203/88. Com'è noto, infatti, esso non si applica ai soli impianti che «danno» luogo ad emissioni in atmosfera, bensì, più estensivamente, a «tutti gli impianti che possono dar luogo ad emissione nell'atmosfera» (art. 1, c. 2, lett. A, d.p.r. n. 203/88). Il legislatore dell'88 aveva, cioè, ben presente che la *protezione della salute e dell'ambiente* (fine cui è ispirato il d.p.r. n. 203/88 per la tutela della qualità dell'aria) potevano e possono attuarsi, non solo con un controllo su ciò che direttamente viene rilasciato (e convogliato) in atmosfera, bensì anche monitorando gli impianti che indirettamente *possono dar luogo ad emissioni in atmosfera*, ma che poi, per difetto od apposita installazione di idonei accorgimenti tecnici, ciò non fanno o, meglio, fanno solo in via indiretta (non tramite camini). L'inquinamento atmosferico si presenta così come un concetto particolarmente ampio: «ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di uno o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi ed i beni materiali pubblici e privati» (art. 2, c. 1, d.p.r. n. 203/88), e tale nozione si presenta tanto più importante quanto si consideri che essa è una delle pochissime espressioni indicative di ciò che debba intendersi per inquinamento (2). L'alterazione delle condizioni ambientali e/o di salubrità dell'aria, il pregiudizio diretto o indiretto alla salute umana (costituzionalmente garantita dall'art. 32, c. 1, Cost.) (profilo antropico), l'alterazione degli usi «legittimi» dell'ambiente e, soprattutto, delle risorse biologiche e degli ecosistemi (profilo biotico) oppure dei beni materiali pubblici e privati, figurano come concetti indubbiamente estesi e ben aperti ad un'applicazione altrettanto estensiva della normativa sull'inquinamento atmosferico. Del resto lo stesso concetto di «emissione» quale definito all'art. 2, c. 4, d.p.r. n. 203/88, si presenta oltremodo ampio, intendendosi come tale «qualsiasi sostanza ... introdotta nell'atmosfera, proveniente da un impianto, che possa produrre inquinamento atmosferico». Anche in tale caso ricorre, cioè, un discorso di potenzialità dell'emissione a produrre inquinamento atmosferico e, quindi, un'applicabilità lata della normativa in questione.

Eventuali dubbi interpretativi, se permanenti, cadrebbero, infine, innanzi all'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per l'attuazione e l'interpretazione del d.p.r. n. 203/88 (d.p.c.m. 21 luglio 1989). Come ricordato dal relatore della sentenza in questione, leggiamo ivi come il d.p.r. n. 203/88 sia applicabile agli impianti industriali di produzione di beni o servizi comportanti emissioni inquinanti convogliate o *tecnicamente convogliabili*. A parte la nozione di «impianto» su cui non sembrano essere sorti, nel caso in questione, dubbi significativi (3), rileva soprattutto la con-

(1) La normativa sull'inquinamento atmosferico è stata affrontata in chiave monografica, tra gli altri, da G. AMENDOLA-P. DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992.

(2) Tra le trattazioni manualistiche si rinvia a P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1995. Tra le raccolte codicistiche di tutta la normativa ambientale (con la relativa interpretazione giurisprudenziale) si fa invece rinvio al nostro *Codice dell'Ambiente - disciplina antinquinamento e tutela delle risorse naturali*, Milano, 2000.

(3) Com'è noto ai sensi del d.p.r. n. 203/88 si intende per impianto «lo stabilimento o altro impianto fisso che serva per usi industriali o di pubblica utilità e possa provocare inquinamento atmosferico, ad esclusione di quelli destinati alla difesa nazionale. Uno stabilimento può essere costituito da più impianti. Il singolo impianto all'interno di uno stabilimento è l'insieme delle linee produttive finalizzate ad una specifica produzione. Le linee produttive possono comprendere a loro volta più punti di emissione derivanti da una o più apparecchiature e/o da operazioni funzionali al ciclo produttivo» (par. 1, n. 2, d.p.c.m. 21 luglio 1989).

vogliabilità, ipotetica, delle emissioni prodotte e non che ciò avvenga in concreto. E non potrebbe essere altrimenti. Ben si comprende, infatti, quale non senso avrebbe il sottoporre a sanzione un comportamento (l'emissione in atmosfera in difetto dell'autorizzazione) e non considerare, viceversa, il comportamento di colui che per negligenza o, peggio, dolosamente, anziché recapitare in atmosfera la detta emissione preferisca piuttosto «contenere» la stessa all'interno di un capannone, eludendo così il problema della necessità di un'autorizzazione all'*emissione in atmosfera*. Non solo ma l'unico criterio rilevante da un punto di vista normativo è, qui, la possibilità tecnica di tale «convogliamento», a prescindere da qualsiasi costo al riguardo. Una sorta di applicazione particolare del famoso principio della migliore tecnologia disponibile senza considerare i costi effettivi (*Best available technology not entailing effective cost - B.A.T.N.E.E.C.*) che, com'è noto è stato adottato inizialmente dal nostro legislatore quale criterio regolatore delle emissioni di fumi o gas o polveri o esalazioni in grado di contribuire all'inquinamento atmosferico (art. 20, c. 1, legge n. 615/1966) (4).

Alla luce di una disamina simile a quella sopra condotta, la Cassazione scioglieva, dunque, il primo problema interpretativo sull'assoggettabilità dell'impianto di cava alla normativa sull'inquinamento atmosferico.

In particolare, per quanto riguarda la disciplina applicabile al caso in questione, ci troviamo innanzi all'assenza della domanda di autorizzazione per impianti «esistenti» alla data di entrata in vigore del d.p.r. n. 203/88 (5). La domanda, corredata della relazione tecnica descrittiva del ciclo produttivo, delle tecnologie adottate per prevenire l'inquinamento atmosferico, la quantità e qualità delle emissioni nonché del piano di adeguamento delle stesse, doveva essere presentata alla regione territorialmente competente entro il 1° luglio 1988, termine prorogato inizialmente di 30 giorni dall'art. 6, c. 1, d.l. n. 245/89 (convertito in l. 4 agosto 1989, n. 288). La mancata presentazione nei termini è sanzionata dall'art. 25, d.p.r. cit., con l'arresto fino a due anni o l'ammenda da L. 500.000 a L. 2 milioni (6). Com'è noto l'entrata in vigore del d.p.r. n. 203/88 ha realizzato, ai fini autorizzatori, il solito spartiacque che in casi simili avviene tra impianti esistenti alla sua entrata in vigore (*sub* autorizzazione *ex* art. 12, d.p.r. n. 203/88) ed impianti nuovi (*sub* autorizzazione *ex* art. 6, d.p.r. cit.), con i diversi regimi del caso (secondo alcuni l'applicabilità del silenzio-assenso nel caso della domanda di autorizzazione per gli impianti esistenti) (7).

Ora, il ragionamento che la Cassazione ha fatto nel caso in questione è estremamente lineare e potrebbe riassumersi in questi termini: l'attività di cava era esercitata con impianti di frantumazione e quant'altro produttivi di emissioni (in atmosfera) «tecnicamente convogliabili». In altre parole l'inquinamento atmosferico avveniva pur nell'assenza di camini e relativi impianti di abbattimento. Ciò si rileva di estrema importanza, oltre che nel caso *de quo*, anche in tutti quei casi in cui l'imprenditore, deliberatamente o meno, si trovi a condurre un impianto in cui non sono stati installati camini ma che, di fatto, comporta emissioni in

atmosfera con conseguente inquinamento atmosferico (secondo le definizioni sopra riportate). Nel caso in oggetto, inoltre, non era stata avanzata domanda di autorizzazione, neanche tardiva, per impianti esistenti, ed il reato ha natura permanente, cessando solo con la rimozione della causa da cui origina la fattispecie che, nel caso in questione (reato formale) risulta data dalla mancata presentazione della relativa domanda. Inoltre, si consideri che trincerarsi dietro all'inesistenza di inquinamento atmosferico perché le emissioni non sono convogliate o avvengono all'interno dello stabilimento, sarebbe, alla luce di quanto detto, un non senso da un punto di vista dell'applicabilità della normativa sull'inquinamento atmosferico oltre che un'aggressione deliberata alla salute dei lavoratori (con gli eventuali profili penali in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro).

A questo punto una soluzione praticabile per l'imputato sarebbe stata, come prospettato dalla medesima Cassazione, la riconducibilità dell'attività esercitata alla disciplina in ultimo definita dal d.p.r. 25 luglio 1991. Com'è noto con tale atto modificativo del sopradetto atto di indirizzo alle regioni (d.p.c.m. 21 luglio 1989) è stato realizzato un regime semplificato per quelle attività comportanti, per volume della produzione/giorno ovvero per tipologia dell'attività condotta, un inquinamento atmosferico contenuto. In particolare il regime si sostanzierebbe in un'esenzione dall'obbligo di autorizzazione valido per tutti gli impianti esistenti (art. 12 d.p.r. n. 203/88) o nuovi (art. 6, d.p.r. ult. cit.), salvo eventuale previsione regionale in merito alla comunicazione della sussistenza delle condizioni di poca significatività dell'inquinamento atmosferico prodotto (art. 2 e allegato I, d.p.r. 25 luglio 1991), ovvero in un'autorizzazione generale *ex* legge regionale per quelle attività i cui impianti producono flussi di massa di inquinanti inferiori a quelli *ex* art. 3, c. 2, lett. A, d.p.r. n. 203/88 (8), ovvero utilizzano nel ciclo di produzione materie prime ed ausiliarie inferiori alle quantità o requisiti appositamente indicati (combinato di artt. 4 e 5 e allegato II, d.p.r. 25 luglio 1991). Rileverebbe, sotto l'ultimo profilo detto, la necessità di un apposito atto regolativo regionale ed in genere ricognitivo delle tipologie di attività scarsamente inquinanti, già identificative dall'atto regolamentare nazionale (d.p.r. 25 luglio 1991), nonché dichiarativo della possibilità per le stesse di andare sottratte all'obbligo di autorizzazione altrimenti necessario per il relativo esercizio/installazione.

Come giustamente rilevato dai Giudici di legittimità, tuttavia, l'attività condotta nel caso in questione, già sottoposta al d.p.r. n. 203/88, non risultava, però, riconducibile ad alcuna delle tipologie in ultimo dette. Ferma restando anche in tali casi la necessità di conformarsi, da parte dell'imprenditore, alla normativa regionale eventualmente emanata al riguardo (in genere invio alla Regione della Comunicazione delle condizioni di poca significatività).

L'ultimo profilo affrontato con la sentenza in questione attiene ad una questione non del tutto residuale, non solo in materia ambientale, e costituita dall'estrema frammentarietà, irreperibilità, disordine e, in definitiva, non conoscibilità delle disposizioni normative vigenti. Del resto non è un caso

(4) Per un'analisi sul concetto di B.A.T.N.E.E.C. si rinvia al par. 4.3.1. del cap. IV, *Regno Unito*, da noi curato in *Le normative ambientali nell'esperienza straniera*, Milano, 1998.

(5) Le nuove norme ambientali adottano oramai costantemente uno spartiacque in merito all'applicazione dei nuovi standards ambientali od obblighi via via introdotti. Basti pensare oltre alla materia delle emissioni in atmosfera (d.p.r. n. 203/88) anche a quella degli scarichi in corsi d'acqua/fognature (d.lgs. n. 152/1999), degli impianti di smaltimento dei rifiuti (d.lgs. n. 22/1997) o a quella dei serbatoi interrati (d.lgs. n. 246/1999), dove in tutti i casi v'è una fondamentale valutazione tra impianti/serbatoi esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge ed impianti nuovi (nel senso di una installazione-autorizzazione successiva all'entrata in vigore della legge del caso).

(6) L'alternatività delle pene (arresto o ammenda) è stata ribadita dalla Corte costituzionale anche per la continuazione dell'esercizio di un impianto «esistente» con autorizzazione sospesa, rifiutata, revocata, ovvero dopo l'ordine di chiusura dell'impianto (Corte cost. 15 luglio 1997, n. 234, in riferimento all'art. 25, c. 5, d.p.r. n. 203/88). Per un commento in tal senso si rinvia a M. FABRIZIO, *Ma non è meglio l'autorizzazione unica?*, in *Ambiente*, n. 6/98, pagg. 513 e segg.

(7) Argomenta in particolare *ex* art. 13, commi 3, 4 e 5, d.p.r. n. 203/88.

(8) Vedasi, sul punto, il d.m. 12 luglio 1990, *Linee guida per il contenimento delle emissioni inquinanti degli impianti industriali e la fissazione dei valori minimi di emissione*, in *G.U.* n. 176 del 30 luglio 1990, S.O.

che da anni si invochi ormai un testo unico ordinativo della materia (9). Data l'importanza della questione vale la pena riportare pedissequamente le parole con cui la Cassazione ritiene non potersi riferire al caso in questione l'ignoranza «inevitabile» della legge penale applicabile (art. 5, c.p., come temperato da Corte cost. 24 marzo 1988, n. 364): «L'errore di diritto scusabile ... - affermano i Giudici - ... è configurabile solo se emerga che nessun rimprovero, neppure di leggerezza, possa essere mosso all'imputato per avere egli fatto tutto il possibile per uniformarsi alla legge. L'imputato medesimo - si aggiunge - deve avere cioè assolto, con il criterio dell'ordinaria diligenza, al c.d. "dovere di informazione", attraverso l'espletamento di qualsiasi utile accertamento per conseguire la corretta conoscenza della normativa vigente e, tra le circostanze di ordine obiettivo capaci di assumere rilevanza ai fini del giudizio sull'inevitabilità dell'ignoranza o dell'errore, vanno annoverati i chiarimenti forniti dall'autorità competente. Ora è quest'ultima un'affermazione centrale che va ben oltre la normativa sull'inquinamento atmosferico o, più in generale, la stessa normativa ambientale. Già in precedenza, nella stessa materia di cave, la Cassazione penale si era espressa per una non applicabilità dell'ignoranza inevitabile alla normativa sui danni ambientali prodotti dall'attività medesima (10). A più riprese, inoltre, non era stata ritenuta applicabile l'ignoranza incolpevole della normativa ambientale per i reati compiuti in materia di discarica abusiva (11) o di inquinamento idrico (12).

A siffatto assetto interpretativo vigente la Cassazione aggiunge adesso, in materia di inquinamento atmosferico, un espresso dovere, «onere professionale», di «... rivolgersi direttamente agli uffici regionali aventi competenza istituzionale in materia ...». Non solo, ma tale onere non potrebbe adeguatamente «... ritenersi assolto in seguito alla richiesta di delucidazioni ad un organismo di categoria (quale è l'Associazione regionale cavatori), portatore - in quanto tale - degli interessi degli associati, confliggenti sotto il profilo economico con quello di tutela della qualità dell'aria». Queste affermazioni rivestono un'indubbia importanza. Esse, infatti, sembrano voler identificare quale fonte «autentica» delle disposizioni vigenti in materia ambientale la pubblica amministrazione istituzionalmente preposta a rimuovere, attraverso il rilascio delle autorizzazioni/iscrizioni del caso, il limite altrimenti esistente per l'esercizio di un'attività. Contemporaneamente risulta svalutata l'informazione nel caso fornita dall'Associazione di categoria che, come tale, dovrebbe interpretare a proprio vantaggio le disposizioni normative vigenti.

Soprattutto l'ultima conclusione dovrebbe essere valutata con estrema prudenza se è vero che: 1) anche un'associazione di categoria deve attenersi all'interpretazione della legge secondo i criteri interpretativi che gli sono propri, anzi proprio per la veste istituzionale che la contraddistingue le sue interpretazioni dovrebbero essere orientate ad

estrema prudenza e rigore; 2) l'interpretazione che (si dice *autentica*) dovrebbe provenire dalla pubblica amministrazione potrebbe portare a sua volta a letture forzose del dettato normativo (visto e considerato che oramai gli stessi testi normativi - specie in materia ambientale - sono sottoposti a frequenti riletture da parte della Corte costituzionale o giudici amministrativi). Come sarebbe allora valutabile il comportamento dell'ignaro imprenditore fidatosi dei pareri, magari verbali, fornitogli dagli appartenenti alla pubblica amministrazione che, magari, corrispondono esattamente agli stessi soggetti abilitati a svolgere i controlli del caso? Un dilemma purtroppo sempre più frequente.

Marco Fabrizio

\*

Cass. Sez. III Pen. - 5-11-1999, n. 12576 - Avitabile, pres.; Postiglione, est.; Izzo, P.M. (conf.) - Milone (*Conferma App. Catanzaro 29 dicembre 1998*)

**Acque - Tutela dall'inquinamento - Scarico proveniente da un mattatoio comunale - Natura di acque reflue industriali - Sussistenza - Conseguenze.** (L. 10 maggio 1976, n. 319, artt. 21 e 9; d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, artt. 1 e 45)

*Le acque provenienti da un mattatoio comunale hanno natura di «acque reflue industriali» e pertanto il loro scarico, anche se effettuato in vasche a tenuta stagna (dalle quali poi i reflui, in una fase successiva, vengono prelevati con autocisterne), dev'essere debitamente autorizzato, sotto comminatoria di sanzione penale (1).*

(Omissis)

Questa Corte ha già ritenuto che i mattatoi comunali per le loro caratteristiche e la natura dei reflui costituiscono insediamenti produttivi e non civili (Cass. Sez. III, 12 maggio 1994, n. 5629 ed altre).

La situazione giuridica risulta ancora più chiara alla luce della nuova legge 152/99, che definisce l'inquinamento (art. 1, punto 2), come «scarico effettuato direttamente o indirettamente dall'uomo nell'ambiente idrico di sostanze o di energia, le cui conseguenze siano tali da mettere in pericolo la salute umana, nuocere alle risorse viventi o al sistema idrico, compromettere le attrattive o ostacolare altri usi legittimi delle acque». Da questa nozione risulta evidente che anche lo scarico «indiretto» è soggetto alla normativa, salva la fase del trasporto soggetta alla legge sui rifiuti (legge 22/97).

La tradizionale distinzione tra scarico da insediamento produttivo e scarico da insediamento civile è meglio precisata, spostandosi l'attenzione sulla natura dei reflui, che per le acque reflue domestiche è caratterizzata «prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche», mentre nelle «acque reflue industriali» sono ricomprese anche quelle scaricate da edifici in cui si svolgono «attività commerciali», con la conseguenza di attrarre

(9) L'ultima proposta in tal senso è contenuta in *Ambiente e competitività, rapporto finale*, Milano, 1998, alla cui ricerca, coordinata dal prof. A. Baldassarre, ha collaborato anche il sottoscritto.

(10) In particolare Cass. Sez. III Pen., n. 494 del 17 gennaio 1996, Rainone, sull'esclusione dell'ignoranza inevitabile ex art. 5, c. p., in relazione ai reati paesaggistici di cui alla l. 29 giugno 1939, n. 1497 e alla l. 8 agosto 1985, n. 431, anche a prescindere dell'ordinaria diligenza con cui il titolare di un'attività di cava si era attivato per conoscere i precetti normativi del caso.

(11) Secondo Cass. Sez. III Pen., n. 15534 del 23 novembre 1990, Mora, non sarebbe ravvisabile uno stato di buona fede derivato da inescusabile ignoranza della legge penale nel caso di stoccaggio provvisorio di rifiuti tossici e nocivi, effettuato in attesa dello stoccaggio definitivo in discarica controllata, in difetto dell'autorizzazione ex art. 16 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915, vecchia legge quadro sui rifiuti vigente al momento dei fatti. Così anche: Cass. Sez. III Pen., n. 16049 del 5 dicembre 1990, Rovigno, sull'apertura di una discarica di rifiuti, sottoposta ad autorizzazione regionale, ed ai fini della quale è (chiaramente) irrilevante l'eventuale autorizzazione rilasciata dalla Camera di commercio «nei soli riguardi tecnico-forestali»; Cass. Sez. III Pen., n. 8429 del 30 luglio 1991, Jeanmonod; Cass. Sez. III Pen., n. 10958 del 13 novembre 1992, Rigamonti.

(12) Cass. Sez. VI Pen., n. 2030 del 3 marzo 1993, Traverso, in questa Riv., 1994, 173, con nota di M. MAZZA, *Beneplacito orale ed inescusabilità della legge penale in tema di scarichi*, secondo cui non potrebbe spiegare alcuna efficacia ex art. 5, c.p., la circostanza che il Sindaco avesse «autorizzato» oralmente l'imputato ad iniziare lo scarico nella fogna comunale di acque e sangue, reflui della propria attività di macellazione di bovini, in attesa del provvedimento autorizzatorio, assicurandolo sul fatto che esso sarebbe stato sicuramente accordato; Cass. Pen., Sez. III, n. 6195 del 21 giugno 1993, Magnani, in questa Riv., 1995, 171, con nota di A. ORICCHIO; Cass. Sez. III Pen., n. 3959 del 5 aprile 1994, Gualdi, *ivi*, 1996, 55, con nota di T. MAGNO, *Ignoranza inevitabile della legge penale ed oscurità della distinzione tra natura civile e produttiva degli insediamenti*, secondo cui l'ignoranza inevitabile della legge penale è configurabile solo se emerga che nessun rimprovero, neppure di leggerezza, possa essere mosso all'imputato per avere egli fatto tutto il possibile per uniformarsi alla legge; Cass. Sez. III Pen., n. 5872 del 23 maggio 1994, Del Monte, secondo cui l'errore sulla qualificazione della tipologia dell'insediamento (nella specie, l'aver ritenuto una latteria come insediamento civile anziché produttivo) si risolve in errore di diritto e non in errore sul fatto costituente reato, avendo per oggetto norme diverse ma integratrici della legge penale.

verso le nozioni di scarico «produttivo» le categorie degli scarichi da strutture che svolgono attività di servizi, salvo ipotesi marginali da accertare caso per caso: vedi art. 1, punto g) ed h).

Nella nozione di scarico quello che rileva è costituito dalla fase iniziale in cui un reflujo passa da una struttura produttiva e civile nell'ambiente cioè la «immissione diretta» come si esprime l'art. 1, punto bb) della nuova legge, mentre rimane distinta la fase dell'eventuale trasporto altrove dei reflui, sottoposto alla legge sui rifiuti (ed il problema dello scarico si potrà riproporre dopo il trasporto).

Perciò l'utilizzo di vasche a tenuta, per il trasporto successivo dei reflui a mezzo di autobotti (autosurgito), realizza due fasi giuridicamente distinte:

a) la prima è costituita dallo scarico in senso tecnico, cioè dalla «immissione diretta» dei reflui nella vasca a tenuta;

b) la seconda dal trasporto dal luogo di produzione del rifiuto, a mezzo di autobotti nel luogo dello smaltimento (es. impianto di depurazione di terzi).

c) La prima fase deve essere controllata dall'autorità competente, in base al principio «tutti gli scarichi devono essere autorizzati», già presente nell'art. 9 della legge 319/76 ed ora ribadito dall'art. 45, n. 1 legge 152/99, in quanto non si può affidare unilateralmente allo stesso soggetto interessato la responsabilità della verifica delle condizioni e prescrizioni da osservare, sicché l'autorizzazione espressa e specifica è sempre necessaria.

d) Neppure si può addurre che la vasca impermeabilizzata o a tenuta offre garanzie adeguate, perché tale circostanza deve essere appunto verificata dalla P.A. competente, onde evitare che un impatto anche solo potenziale possa danneggiare l'ambiente.

La seconda fase richiede, invece, una serie di adempimenti relativi al soggetto trasportatore, al mezzo utilizzato, ai distintivi di identificazione del carico, ai registri di carico e scarico, all'autorizzazione per il trasporto, ex legge n. 22/97.

(Omissis)

#### (1) LA NATURA DELLO SCARICO PROVENIENTE DA MATTATOIO COMUNALE.

La Suprema Corte ribadisce che i reflui provenienti dai mattatoi comunali debbono ritenersi come sversamenti provenienti da insediamenti produttivi e non civili (1), anche se questa distinzione sembra essere stata abbandonata dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, a favore di quella tra acque reflue domestiche, acque reflue industriali ed acque reflue urbane.

Tra le prime vanno inquadrati quelli provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi, cui sono assimilate quelle che presentano caratteristiche qualitative equivalenti, nonché le acque provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del fondo o alla silvicoltura od all'allevamento di bestiame, o da impianti di acquacoltura e di piscicoltura. Tra le seconde sono comprese le acque reflue scaricate da edifici in cui si svolgono attività commerciali ed industriali, mentre nella terza categoria vanno annoverate le acque reflue domestiche, le acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento (2).

Pertanto, rispetto alla distinzione tra insediamenti produttivi e insediamenti civili di cui all'art. 1 *quater* dell'abrogata l. 8 ottobre 1976, n. 390 (gli uni consistenti in uno o più edifici o installazioni collegati fra loro in un'area determinata dalla quale abbiano origine uno o più scarichi terminali ed in cui si svolgano prevalentemente, con carattere di stabilità e perma-

nenza, attività di produzione dei beni, gli altri consistenti nell'insieme di uno o più edifici o installazioni collegati fra loro in un'area determinata dalla quale abbiano origine uno o più scarichi terminali, ed adibiti ad abitazione o allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica, sanitaria, a prestazione di servizi ovvero di ogni altra attività, anche compresa fra quelle annoverate tra i complessi produttivi che dia origine esclusivamente a scarichi terminali assimilabili appunto ai reflui provenienti da insediamenti abitativi) (3), viene ora focalizzata l'attenzione sulla natura dei reflui, con la conseguenza di attrarre sempre più nella nozione di acque reflue industriali ogni sversamento da strutture ove si svolgono attività commerciali o industriali (4).

Anche alla luce della nuova impostazione terminologica, contenuta nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, deve mantenersi per fermo che le acque reflue provenienti dai mattatoi comunali vanno inquadrati tra quelle industriali, cioè da edifici nei quali si svolgono attività commerciali o industriali, così includendosi gran parte degli scarichi originati da insediamenti produttivi, di cui alla citata legge del 1976.

La peculiarità della fattispecie esaminata dalla Suprema Corte consiste nell'utilizzo di vasche a tenuta per il trasporto successivo dei reflui a mezzo di autobotti. Anche in una tale evenienza la immissione diretta dei reflui nella vasca a tenuta deve essere sottoposta al controllo dell'autorità competente in virtù del principio stabilito dall'art. 45, comma primo del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, per cui tutti gli scarichi devono essere autorizzati (5). L'altra fase consistente nel trasporto delle vasche nel luogo dello smaltimento presso un impianto di depurazione richiede, invece, come precisa esattamente la Suprema Corte, una serie di adempimenti relativi al soggetto che effettua il trasporto, al mezzo utilizzato, ai distintivi di identificazione del carico e scarico (6) ed all'autorizzazione al trasporto secondo le prescrizioni contemplate dal d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 agli artt. 12, 15, 28 e 30 (7).

L'intelaiatura normativa del decreto contenente la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali marine e sotterranee ha subito radicali modificazioni ad opera del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258, che ha recepito la direttiva n. 91/271 CEE relativa al trattamento delle acque reflue urbane, nonché la direttiva n. 91/676 concernente la protezione delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole. A ciò aggiungasi che tale ultimo decreto fissa una nuova definizione di acque reflue industriali, vale a dire delle acque scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenziate dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento e di acque reflue urbane che comprendono le acque domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate e provenienti da agglomerato ossia da un'area in cui la popolazione ovvero le attività economiche sono sufficientemente concentrate così da rendere possibile, e cioè tecnicamente ed economicamente realizzabile, pure in rapporto ai benefici ambientali conseguibili, la raccolta ed il convogliamento delle acque reflue urbane verso un sistema di trattamento di acque reflue urbane o verso un punto di scarico finale (8).

Francesco Mazza

(1) In senso conforme cfr. Cass. Sez. III, 12 maggio 1994, n. 5629, Pasquettaz, in questa Riv., 1995, 569, con nota di A. AMATO, *Sulla natura dell'insediamento produttivo e norme in materia di inquinamento delle acque*.

(2) Su queste distinzioni cfr. MAZZA F., *L'inquinamento idrico*, in *La tutela penale dell'ambiente*, a cura di Amelio e Fortuna, Torino, 2000, 90 e segg.

(3) Cfr. MAZZA L., *Le nozioni di «insediamento o complesso produttivo» e di «insediamento civile» nella legge per la tutela delle acque dall'inquinamento*, in *Leggi e decreti d'interesse agrario*, 1982, nn. VII-VIII, XIX e segg.

(4) Cfr. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Rimini, 2000, 61.

(5) Sulla precedente analogia disciplina contenuta nella l. 10 maggio 1976, n. 319, cfr. Cass. Sez. III, 17 gennaio 1996, n. 479, Bellini, in questa Riv., 1996, 700-701, con nota di MAZZA F., *Accumulo di liquami in vasche e destinazione allo scarico*.

(6) Vedi in proposito MAZZA F., *Sulla tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti*, in questa Riv., 1999, 367.

(7) Cfr. GIGLIOTTI, *Prime applicazioni della nuova legge quadro sui rifiuti: il nuovo sistema sanzionatorio del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22*, in questa Riv., 1998, 311; ROVERSI-MONACO, *Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 c.d. Ronchi e i suoi obiettivi principali*, in *Sanità pubbl.*, 1998, 893 e segg.

(8) Su questi aspetti cfr. MAZZA F., *Il regime autorizzatorio degli scarichi tra vecchia e nuova disciplina*, in questa Riv., 2001.



I

Trib. Potenza, Sez. spec. agr. - 30-12-1999, n. 1121 - Borraccia, pres.; Lo Sardo, est. - Mennuni ed altri (avv. Croce ed altri) c. Ramundo ed altro (avv. Bellantuono ed altri).

**Contratti agrari - Contratti associativi - Conversione in affitto - Automaticità - Durata del rapporto convertito - Art. 2, legge n. 203/1982 - Applicabilità.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25 e 2)

**Contratti agrari - Controversie agrarie - Domanda principale dell'attore - Domanda riconvenzionale del convenuto - Necessità - Domanda riconvenzionale del convenuto prospettata nell'ambito del tentativo di conciliazione promossa dall'attore - Non necessita di autonomia proposizione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 46)

**Contratti agrari - Contratto di mezzadria - Miglioramenti agrari - «Scasso», «spietramento» e «decespugliamento» - Miglioramenti strumentali all'ordinario sfruttamento del fondo - Indennizzo - Non compete.**

*Ammissa l'automatica conversione del contratto associativo in affitto a decorrere dall'annata successiva alla comunicazione trasmessa dai richiedenti, stante la modificazione (e non l'estinzione) del rapporto originario che prosegue tra gli stessi soggetti e con il medesimo oggetto, senza soluzione di continuità, la durata del rapporto è quella stabilita dall'art. 2, l. 3 maggio 1982, n. 203 (1).*

*In tema di controversie agrarie il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 deve precedere non solo la proposizione della domanda principale da parte dell'attore, ma anche la proposizione della domanda riconvenzionale da parte del convenuto, tuttavia, quest'ultima, non richiede una autonoma ed espressa comunicazione all'attore e all'IPA, da parte del convenuto che intenda proporre detta domanda, essendo sufficiente che la relativa questione sia prospettata nell'ambito del tentativo di conciliazione proposta dall'attore (2).*

*Tra i miglioramenti agrari indennizzabili non sono da considerare lo «scasso profondo», lo «spietramento» e il «decespugliamento», in quanto per la loro intrinseca strumentalità all'ordinario sfruttamento del fondo, in rigorosa conformità alla sua destinazione agricola, impedisce di poter apprezzare tali attività alla stregua di opere preordinate ad incrementare le sue potenzialità produttive (3).*

II

Corte d'app. Potenza, Sez. spec. agr. - 19-7-2000, n. 147 - Scernino, pres.; Pellittieri, est. - Ramundo ed altri (avv. Stolfi ed altri) c. Mennuni (avv. Serra ed altri).

**Contratti agrari - Contratti associativi - Conversione in contratto di affitto - Conseguenze - Modificazione qualitativa del rapporto - Durata del rapporto convertito - Art. 2, legge n. 203/1982 - Applicabilità.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25 e 2)

**Contratti agrari - Contratto di mezzadria - Miglioramenti agrari - Indennizzo - Compete - Prescrizione - Applicabilità.** (C.c., artt. 2152 e 2935)

*Nell'ipotesi di conversione dei contratti associativi ex art. 25, l. 3 maggio 1982, n. 203, non si verte in tema di stipulazione di un nuovo contratto ma solo di modificazione qualitativa del precedente con la conseguenza che vengono diversamente regolati, tra le parti, i reciproci obblighi e diritti, sempre nell'ambito di un unico ed originario rapporto, essendo la ratio della legge intesa ad adattare i vecchi rapporti alle nuove esigenze sociali ed al nuovo ordinamento dei contratti agrari. Di conseguenza, la durata del rapporto risultante dalla conversione va calcolata con riferimento alla data di inizio del rapporto originario, ai sensi dell'art. 2, legge n. 203/1982 (4).*

*Nel rapporto di mezzadria, il legislatore, pur essendosi limitato a considerare soltanto i miglioramenti disposti dal concedente e compiuti con il lavoro del mezzadro e dei componenti della famiglia colonica, non può, tuttavia, ritenersi che sia inconsistente, in ogni caso, il diritto del mezzadro all'indennizzo per le migliorie che di sua iniziativa ed a proprie spese egli abbia apportato al podere, sempreché detto indennizzo non sia caduto in prescrizione quinquennale (5).*

I

(*Omissis*). - Come si è già evidenziato nella sommaria esposizione delle vicende processuali, i ricorrenti hanno espressamente rinunciato, in corso di causa, alla domanda di risoluzione del contratto di mezzadria per inadempimento dei resistenti, alla domanda di dichiarazione di cessazione del rapporto di mezzadria per scadenza del termine legale ed alla domanda di dichiarazione della legittimità dell'esercizio del diritto di ripresa. Resta da esaminare, quindi, la fondatezza della domanda di rilascio del fondo per cessazione del rapporto di affitto alla scadenza del 10 novembre 1993 o ad altra scadenza determinata dal giudicante e della domanda di risarcimento dei danni ascrivibili alla illecita detenzione del fondo oltre tale data.

Pertanto, il resistente ha contrastato le pretese abbandonate dai ricorrenti con l'argomento della sopravvenuta conversione del rapporto di mezzadria in rapporto di affitto. Anzi, tale conversione, il cui accertamento ha costituito oggetto di una domanda proposta in via riconvenzionale dal resistente, ha finito poi con l'assurgere al rango di dato incontroverso tra le parti, rendendo superflua ed ultronea una qualsivoglia pronuncia giudiziale di contenuto ricognitivo. Difatti, alla stregua delle rinunzie formulate dai difensori dei ricorrenti nella memoria depositata in data 10 dicembre 1997, è ormai pacifico tra le parti che il contratto di mezzadria era sorto in epoca antecedente all'anno 1945 tra lo zio paterno (e dante causa *iure ereditario*) dei ricorrenti, Mennuni Domenico, ed il padre (e dante causa *iure hereditario*) dei resistenti, Ramundo Michele (leggesi l'interrogatorio reso da Ramundo Mario all'udienza collegiale del 10 aprile 1997), ed era proseguito tra gli odierni litiganti fino alla sua conversione in contratto di affitto.

Su tali premesse, le domande avanzate in via riconvenzionale dal resistente sul presupposto della intervenuta conversione della mezzadria in affitto devono considerarsi postumamente assorbite dalla rinuncia alle domande avanzate in via principale dai ricorrenti sul (contrario) presupposto della immutata perduranza della mezzadria, esonerando il giudicante dall'incombenza di una loro decisione nel rito e nel merito.

Pertanto, ammettendo l'automatica conversione della mezzadria in affitto a decorrere dall'annata agraria successiva alla comunicazione trasmessa dai richiedenti, con lettera raccomandata A.R. inviata in data 27 aprile 1983, secondo il dettato risultante dal coordinamento sistematico degli artt. 25, ultimo comma, e 26 della l. 3 maggio 1982, n. 203, in relazione all'art. 1 della l. 14 febbraio 1990, n. 29 (*ex plurimis*: Cass. 24 settembre 1996, n. 8440; Cass. 23 marzo 1998, n. 3067; Cass. 2 aprile 1998, n. 3396), e trovando applicazione in caso di rapporti associativi convertiti in affitto, stante la modificazione (e non l'estinzione) del rapporto originario che prosegue tra gli stessi soggetti e con il medesimo oggetto senza alcuna soluzione di continuità, i termini di durata dei contratti soggetti al regime stabilito dall'art. 2 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (*ex plurimis*: Cass. 2 ottobre 1997, n. 9628; Cass. 12 novembre 1998, n. 11449), e, nel caso particolare, il termine previsto dall'art. 2, lett. *b*), della l. 3 maggio 1982, n. 203 (la stipulazione del primitivo contratto di mezzadria risale, infatti, ad epoca antecedente all'anno 1945), il contratto di affitto per cui è causa deve considerarsi cessato, in presenza della tempestiva disdetta da parte dei concedenti, alla fine dell'annata agraria 1992-1993 (vale a dire alla data del 10 novembre 1993), come si evince dal computo di undici anni a partire dall'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203. Ciò in assenza di elementi certi ed univoci per ritenere l'applicabilità del termine previsto dall'art. 2, lett. *a*), della l. 3 maggio 1982, n. 203.

Tuttavia, a norma dell'art. 47, secondo comma, della l. 3 maggio 1982, n. 203, il rilascio del fondo viene ad essere rinviato al termine dell'annata agraria in corso al momento della presente decisione, e quindi alla data del 10 novembre 2000.

Deve essere, quindi, esaminata la domanda avanzata dai ricorrenti per conseguire il risarcimento dei danni causati dal ritardo nella riconsegna del fondo. Anzitutto, detta domanda può essere ritenuta proponibile, configurandosi quale diretta conseguenza della domanda di rilascio, in ordine alla quale è stata regolarmente esperita la procedura di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Vi è, però, da considerare che non vi sono motivi per affermare che, dopo l'intimazione della disdetta da parte dei concedenti, i conduttori si siano resi morosi nel pagamento dei canoni maturati in epoca successiva alla cessazione fisiologica dell'affitto (risultante dalla conversione della mezzadria). Da ciò consegue che i ricorrenti - i quali, peraltro, non hanno dedotto né hanno

allegato la sussistenza di altri danni – non hanno provato di aver subito alcun pregiudizio risarcibile in dipendenza del mancato godimento del fondo per il periodo successivo alla scadenza del contratto di affitto. La domanda deve, perciò essere rigettata.

Deve essere, parimenti, rigettata la domanda avanzata in via riconvenzionale da Ramundo Mario nei confronti di Mennuni Edoardo e Mennuni Paolo, per la quale risulta autonomamente esperito il procedimento conciliativo imposto dall'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 (vedasi la comunicazione trasmessa da Ramundo Mario all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura di Potenza ed a Mennuni Edoardo e Mennuni Paolo, a mezzo di lettera raccomandata A.R. inviata in data 11 novembre 1995, ed il verbale redatto dal funzionario dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura di Potenza in data 10 gennaio 1996, con l'attestazione dell'impossibilità di dar corso al tentativo di conciliazione per la constatata assenza di Mennuni Edoardo). Difatti, è pacifico che, in tema di controversie agrarie, il tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della l. 3 maggio 1982, n. 203 deve precedere non solo la proposizione della domanda principale da parte dell'attore, ma anche la proposizione della domanda riconvenzionale da parte del convenuto, sempre che per effetto della nuova domanda venga ampliato l'ambito della controversia rispetto ai limiti posti a questa nel tentativo di conciliazione già esperito prima della proposizione della domanda principale (*ex plurimis*: Cass. 20 agosto 1998, n. 8255; Cass. 1° dicembre 1998, n. 12196; Cass. 8 giugno 1999, n. 5613), benché non sia richiesta a tale scopo un'autonoma ed espresa comunicazione – a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento – all'attore o all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura da parte del convenuto che intenda proporre detta domanda, essendo sufficiente che la relativa questione sia prospettata nell'ambito del tentativo di conciliazione promosso dall'attore (*ex plurimis*: Cass. 5 ottobre 1995, n. 10447).

Tanto chiarito sul piano dei presupposti processuali, resta da verificare se i conduttori abbiano effettivamente apportato miglioramenti al fondo conteso, tali da consentire la valida proposizione dell'eccezione di ritenzione, ai sensi dell'art. 20 della l. 3 maggio 1982, n. 203. Secondo la letterale prospettazione del resistente, detti miglioramenti erano consistiti nello «scasso profondo» e nel «decespugliamento» del terreno concesso a titolo di mezzadria. All'esito delle testimonianze raccolte all'udienza collegiale del 21 ottobre 1999, si è avuto modo di accertare che il predetto terreno era inizialmente eroso ed improduttivo e che i resistenti avevano successivamente provveduto a spietrarlo, a dissodarlo ed a coltivarlo (leggansi, a tal proposito, le deposizioni rese dai testimoni Lomuto Luigi, Lomuto Michele e Lomuto Paolo nel verbale dell'udienza collegiale del 21 ottobre 1999).

Ad avviso dell'adito giudicante, le opere indicate dal resistente e confermate dai testimoni non rientrano, per loro stessa natura, nella categoria dei miglioramenti indennizzabili. Invero, bisogna ricordare che le parti originarie (segnatamente, Mennuni Domenico e Ramundo Michele) stipularono un contratto di mezzadria, nel quale, come è noto, il conferimento del concedente ha per oggetto il godimento del podere, mentre il mezzadro si obbliga, insieme con la propria famiglia a coltivarlo. Quindi, l'originario mezzadro, svolgendo le attività accertate nel corso delle prove testimoniali, non fece altro che adempiere l'obbligazione assunta, la quale non è dissimile, sotto questo specifico profilo, dalle attività che competono al coltivatore diretto nel contratto di affitto. Sarebbe, d'altro canto, difficile ipotizzare la necessità di un consenso del concedente per porre in essere attività già tipizzate nello schema contrattuale predisposto dal legislatore e voluto dalle parti. Per cui, l'intrinseca strumentalità dello «scasso profondo» e del «decespugliamento» all'ordinario sfruttamento del fondo, in rigorosa conformità alla sua destinazione agricola, impedisce di poter apprezzare tali attività alla stregua di opere preordinate ad incrementare ed a rinsaldare le sue potenzialità produttive. (*Omissis*)

## II

(*Omissis*)

FATTO. - Con ricorso depositato il 5 maggio 1995 Mennuni Diego espose alla Sezione agraria del Tribunale di Potenza di essere proprietario di un fondo rustico in agro di Genzano di Lucania, alla località «Iazzo della Regina», esteso ha. 7.7.77, in catasto al foglio 22, part. 41 e 14, pervenutogli in donazione dal proprio genitore Mennuni Edoardo.

Esponesse che detto fondo era detenuto a mezzadria da Ramundo Mario, Ramundo Francesco e Ramundo Sebastiano, a

seguito di contratto sorto in epoca anteriore all'anno 1945. Riferiva che:

- nel corso dell'annata agraria 1982-1983, i mezzadri, assumendo di aver diritto alla conversione del contratto associativo in affitto, si erano appropriati della quota di prodotto spettante al concedente;

- che inutilmente era stato loro contestato il grave inadempimento derivante da detto comportamento, sicché il rapporto doveva ritenersi risolto;

- che, in ogni caso, il rapporto doveva ritenersi cessato per avvenuta disdetta, essendosi il concedente opposto a qualsiasi conversione;

- che, in linea subordinata, egli, avendone diritto, aveva esercitato il diritto di ripresa;

- che, in linea estremamente gradata, volendo ritenersi verificata la conversione del rapporto in affitto, egli aveva, comunque, intimato disdetta ai conduttori, con atto del 7 settembre 1991, sicché essi avrebbero dovuto abbandonare il fondo entro il 10 novembre 1993.

Siccome in ordine a tutte queste domande era stato inutilmente esperito il tentativo di conciliazione, chiedeva il ricorrente, in via principale, dichiararsi la risoluzione del contratto di mezzadria per grave inadempimento dei convenuti, con condanna dei medesimi al rilascio del fondo e alla restituzione delle quote dominicali indebitamente trattenute; in via sempre più gradata, sempre allo scopo di ottenere il rilascio del fondo:

- dichiararsi la cessazione del rapporto mezzadria per scadenza del termine legale;

- dichiararsi la legittimità dell'esercizio del proprio diritto di ripresa o la cessazione del rapporto di affitto, per scadenza del termine legale;

- condannarsi i convenuti al risarcimento dei danni per il ritardo nel rilascio dell'immobile.

Si costituiva in giudizio il solo Ramundo Mario, che contestava la fondatezza delle domande e, in via riconvenzionale, chiedeva:

- in caso di disconoscimento della conversione in affitto, riconoscersi il proprio diritto al rimborso dei miglioramenti apportati al fondo, con conseguente condanna, in via riconvenzionale, del concedente al pagamento del relativo importo e riconoscimento del diritto di ritenzione;

- in caso di condanna alla restituzione delle quote di riparto, il riconoscimento del proprio diritto al rimborso di spese di conduzione e produzione;

- riconoscersi il diritto di ritenzione per miglioramenti, richiesti in via riconvenzionale, anche nel caso di riconoscimento del contratto di affitto.

In corso di causa veniva ammesso interrogatorio formale dei convenuti e comparativa in udienza per renderlo il solo Ramundo Mario.

Con memoria depositata il 10 dicembre 1997, il ricorrente rinunciava a tutte le domande formulate in ricorso, eccezion fatta per quelle di rilascio per scadenza del termine legale del contratto di affitto e di risarcimento danni.

Veniva ammessa ed espletata prova testimoniale allo scopo di accertare la sussistenza dei miglioramenti che il resistente sosteneva di aver apportato al fondo.

Quindi il Tribunale di Potenza - Sezione specializzata per le controversie agrarie, definitivamente pronunciando con sentenza in data 21 ottobre-7 dicembre 1999, così provvedeva:

a) - rigettava la domanda riconvenzionale spiegata da Ramundo Mario;

b) - accoglieva, per quanto di ragione, la domanda di cui al n. 5) del ricorso introduttivo proposto dal Mennuni Diego e, per l'effetto, dichiarava che il contratto di affitto intercorso tra le parti, riguardante il fondo rustico *de quo* era cessato alla data del 10 novembre 1995;

c) - condannava Ramundo Mario, Ramundo Francesco e Ramundo Sebastiano al rilascio del fondo stesso al termine dell'annata agraria in corso (10 gennaio 1999); rigettava le rimanenti domande del ricorrente; condannava i Ramundo, in solido, al pagamento delle spese processuali, liquidate in complessive L. 4.320.000.

Avverso tale sentenza, con ricorso depositato in data 28 dicembre 1999, proponevano appello Ramundo Mario, Ramundo Francesco e Ramundo Sebastiano chiedendo che l'adita Corte di appello di Potenza, previa sospensione della efficacia esecutiva della impugnata sentenza, stante la sussistenza di «gravi motivi», volesse rigettare la domanda di cessazione del contratto di affitto, e, qualora fosse confermata la cessazione del rapporto di affitto, volesse acco-

gliere la domanda riconvenzionale intesa ad ottenere la condanna del Mennuni al pagamento dell'indennizzo relativo ai miglioramenti apportati al fondo, da determinarsi a mezzo di disponenda consulenza tecnica di ufficio, con gli accessori, come per legge. Il tutto con vittoria delle spese del doppio grado di giudizio.

Con separato ricorso depositato pure in data 28 dicembre 1999, gli appellanti chiedevano che venisse disposta la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata.

Il Presidente della Sezione specializzata agraria di questa Corte fissava, per la sola discussione e decisione dell'inibitoria, l'udienza del 9 febbraio 2000, e, per la comparizione delle parti, nonché per la discussione del gravame, l'udienza del 12 aprile 2000.

L'appellato, con memoria depositata addì 9 febbraio 2000, si opponeva all'accoglimento della istanza di inibitoria formulata dagli appellanti.

Con ordinanza resa all'udienza del 9 febbraio 2000 veniva sospesa l'efficacia esecutiva, ovvero l'esecuzione della sentenza appellata.

Con memoria notificata il 30 marzo 2000 e depositata il giorno successivo, si costituiva il Mennuni Diego, chiedendo il rigetto del proposto gravame, siccome destituito di giuridico fondamento, e proponendo appello incidentale al fine di ottenere la declaratoria della cessazione del contratto di affitto al termine dell'annata agraria 1992-93 e la condanna dei Ramundo, in solido tra loro, al risarcimento dei danni per l'illegittima detenzione, a partire dall'annata agraria 1993-94 compresa, da determinarsi annualmente in misura pari alla integrazione comunitaria per le superfici seminate a grano duro moltiplicato il numero di ettari, nonché al pagamento degli onorari di causa.

All'udienza del 14 giugno 2000 la Sezione decideva come da dispositivo in atti, di cui veniva data pubblica lettura.

DIRITTO. - Gli appellanti principali hanno censurato l'impugnata sentenza sulla base dei seguenti motivi:

1. - i primi giudici avevano affermato che il rapporto agrario esistente tra le parti si era convertito in affitto a decorrere dall'annata agraria successiva alla comunicazione dei richiedenti risalente al 27 ottobre 1983, ed avevano statuito che il contratto di affitto era scaduto al termine dell'annata agraria 1994-95, ritenendo, erroneamente, che doveva trovare applicazione, nel caso di specie, il termine di durata di cui all'art. 2, lett. b) legge 203/82. Infatti, a dire degli appellanti, in caso di conversione della mezzadria in affitto, ricorreva l'ipotesi della novazione oggettiva, con sostituzione della obbligazione originaria con una nuova obbligazione; con la conseguenza che, dovendosi applicare la disposizione di cui all'art. 1 della legge 203/82, il contratto associativo convertito andava a scadere, nella fattispecie, alla data del 10 novembre 2000.

2. - In caso di mancato accoglimento del primo motivo, andava, comunque, accolta la domanda riconvenzionale intesa ad ottenere l'indennizzo dei miglioramenti apportati al fondo, consistiti nella trasformazione dei terreni da pascoli in seminativi. A tal proposito i primi giudici, pur avendo riconosciuto che la prova testimoniale aveva consentito di accertare che i terreni in questione erano stati spietrati, dissodati e coltivati a spese dei conduttori, avevano, però, ritenuto che tali miglioramenti non fossero indennizzabili; e ciò in quanto, posto che il contratto originariamente intercorso tra le parti era quello di mezzadria, e posto, altresì, che tra gli obblighi del mezzadro rientrava quello della coltivazione del fondo, i Ramundo, spietrando e dissodando i terreni in questione, non avevano fatto altro che adempiere una delle obbligazioni assunte con il contratto di mezzadria.

L'affermazione di cui innanzi era da ritenersi erronea, atteso che non esisteva alcuna norma che prevedeva l'obbligazione, a carico del mezzadro, di eseguire i miglioramenti del fondo, ed atteso, altresì, che, a tenore del disposto di cui all'art. 38 legge 203/82, le norme concernenti i miglioramenti dettate in tema di affitto si applicavano anche alla mezzadria; ragion per cui, a dire degli appellanti, se si fosse fatto riferimento al contratto di mezzadria, sarebbe stato applicabile il citato art. 38, mentre, se si fosse fatto riferimento al contratto di affitto in corso tra le parti a seguito della conversione, non poteva che applicarsi la normativa che riconosceva all'affittuario l'indennizzo per i miglioramenti effettuati.

Il Mennuni Diego, dal canto suo, dopo aver contestato le deduzioni e le richieste tutte degli appellanti, ha proposto appello incidentale, deducendo quanto segue:

a) posto che il rapporto di mezzadria era iniziato in epoca anteriore al 1945, e che, in proposito, non vi era stata alcuna contestazione da parte dei Ramundo, la scadenza del contratto di affit-

to non poteva che essere regolata dalle disposizioni contenute nelle lettere a) e b) dell'art. 2 della legge 203/82; sicché, anche a voler considerare l'ipotesi più favorevole ai conduttori (contratto di mezzadria intervenuto nelle annate agrarie comprese fra quelle 1940-1941 e 1944-1945), ed in presenza della disdetta tempestivamente intimata nell'aprile 1991, la scadenza del contratto di affitto non poteva che essere quella del 10 novembre 1993. Conseguentemente, andava riformata la statuizione, sul punto, dei primi giudici, i quali avevano erroneamente ritenuto che il contratto agrario *de quo* era scaduto al termine dell'annata 1994-95;

b) i primi giudici avevano, poi, rigettato la domanda di esso Mennuni intesa ad ottenere il risarcimento dei danni conseguenti alla mora nella riconsegna del fondo, affermando che non vi erano motivi per affermare che, nel frattempo, i conduttori si fossero resi morosi nel pagamento dei canoni, con la conseguenza che, non avendo il ricorrente dedotto e provato la sussistenza di altri danni, doveva ritenersi che egli non avesse subito un pregiudizio risarcibile.

La cennata affermazione era, però, da ritenersi erronea, in quanto i danni patiti da esso Mennuni erano pari al reddito che avrebbe potuto ritrarre dal fondo, a partire dalla cessazione del contratto e fino al rilascio, detratti i costi di produzione, ma non altre somme e, tantomeno, i canoni di affitto, mai versati dai Ramundo in quel periodo; guadagno che era rappresentato, in pratica, dall'ammontare degli aiuti comunitari per le superfici coltivate a grano duro, e che, nel caso di specie, sarebbe stato assolutamente normale, anche in considerazione del fatto che esso Mennuni era dottore in agraria ed imprenditore agricolo, come risulta dalla documentazione prodotta in atti.

A giudizio della Sezione, l'appello proposto da Ramundo Mario, Ramundo Francesco e Ramundo Sebastiano è destituito di giuridico fondamento.

Ed invero, quanto al primo motivo, va rilevato che il principio enunciato dai primi giudici secondo cui, nel caso di rapporti associativi convertiti, trovano applicazione i termini di durata dei contratti di cui all'art. 2 della legge 203/82, si appalesa decisamente corretto. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dagli appellanti, l'elaborazione dottrinale formatasi a seguito dell'entrata in vigore della legge 203/82, è concordemente orientata nel senso di ritenere che, nell'ipotesi di conversione dei contratti agricoli prevista dall'art. 25 legge 203/82 non si verte in tema di stipulazione di un nuovo contratto ma solo una modificazione qualitativa del contratto precedente (si veda, in tal senso, Cass. 89/2434); con la conseguenza che vengono diversamente regolati tra le parti i reciproci obblighi e diritti, ma sempre nell'ambito di un unico ed originario rapporto, essendo la *ratio* della legge intesa ad adattare i vecchi rapporti alle nuove esigenze sociali ed al nuovo ordinamento dei contratti agrari.

E ciò comporta, quale naturale conseguenza, che la durata del contratto risultante dalla conversione va calcolata con riferimento alla data di inizio del rapporto originario, ai sensi del citato art. 2 legge 203 del 1982, dal momento che la finalità perseguita dal legislatore con la normativa di cui al cennato articolo è, evidentemente, quella di commisurare la durata di tutti i contratti di affitto in corso alla data di entrata in vigore della legge in esame, siano essi convertiti oppure no, al periodo di tempo nel quale l'affittuario è rimasto sul fondo e lo ha coltivato.

D'altro canto, la giurisprudenza del Supremo Collegio ha ribadito i principi di cui innanzi, affermando che «la conversione del contratto associativo non determina la novazione del rapporto, ma semplicemente la modifica qualitativa del precedente contratto, con la conseguenza che, ai fini dell'art. 2 legge 203/82, il contratto convertito deve considerarsi in corso al momento dell'entrata in vigore della legge» (Cass. S.U. 28 novembre 1994, n. 10130; nello stesso senso Cass. 97/9628; Cass. 11449/98).

Quanto al secondo motivo, va premesso che i testi escussi nel corso del giudizio di primo grado hanno riferito che i miglioramenti effettuati dai Ramundo consistettero nello spietramento, nel dissodamento e nella coltivazione dei terreni che originariamente erano «erbai», senza, peraltro, indicare se detti miglioramenti riguardarono l'originaria superficie concessa in mezzadria, e, soprattutto, senza indicare in che epoca detti miglioramenti furono effettuati; d'altro canto neppure i Ramundo, nei loro scritti difensivi, hanno mai indicato l'epoca degli invocati miglioramenti.

Si impone, pertanto, un esame delle varie leggi che si sono succedute nell'arco temporale in cui si è articolato il rapporto agrario *de quo* (che, come si è detto, sorto prima del 1945 come mezzadria, si è successivamente convertito in affitto), al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per la indennizzabilità dei miglioramenti stessi.

Va detto subito che, prima della l. 15 settembre 1964, n. 756 (in vigore dal 23 settembre 1964), i miglioramenti eseguiti nell'ambito del rapporto di mezzadria erano disciplinati esclusivamente dalla normativa codicistica, e, segnatamente, dall'art. 2152 c.c., il quale testualmente recita:

«Il concedente che intende compiere miglioramenti sul podere deve valersi del lavoro dei componenti della famiglia colonica che siano forniti della necessaria capacità lavorativa, e questi sono tenuti a prestarlo dietro compenso».

La misura del compenso, se non è stabilita dalle «norme corporative», dalla convenzione o dagli usi, è determinata dal giudice, sentite ove occorre le «associazioni professionali» e tenuto conto dell'eventuale incremento del reddito realizzato dal mezzadro».

È stato ritenuto, in giurisprudenza, che pur essendosi il legislatore limitato a contemplare soltanto i miglioramenti disposti dal concedente e compiuti con il lavoro del mezzadro e dei componenti della famiglia colonica (e ciò sul presupposto che il conferimento della direzione al concedente disconosce, nel colono, il potere di assumere iniziative in proposito e di compiere a sue spese opere *invito* o *insciente domino*), non può, tuttavia, ritenersi che sia insussistente, in ogni caso, il diritto del mezzadro all'indennizzo per le migliorie che di sua iniziativa ed a proprie spese egli abbia apportato al podere.

In tale ipotesi occorre, in primo luogo, stabilire se si tratti di miglioramenti aventi carattere di straordinarietà che apportino al fondo un effettivo e stabile aumento di valore, accrescendone in modo durevole la produttività e la capacità di reddito (non potendo, per converso, venire in considerazione, ai fini del rimborso, quelle opere che ricadono nella normale attività di produzione, cui il mezzadro è tenuto in esecuzione dell'obbligo legale di provvedere nel modo migliore alla razionale coltivazione del fondo ed a mantenere il medesimo in stato di normale produttività).

Occorre, poi, stabilire se i miglioramenti così intesi siano stati, ad iniziativa del mezzadro, eseguiti contro la volontà del concedente, ovvero con la consapevolezza del medesimo. Nel primo caso, la loro esecuzione, siccome vietata da chi ha il diritto di impedirli, è arbitraria ed il mezzadro non può, per essi, pretendere indennizzo; nel secondo caso, difettando un divieto da parte del concedente, i miglioramenti devono considerarsi come effettuati per ordine tacito del medesimo, e valutati alla stregua di quelli da lui disposti.

La loro regolamentazione giuridica, inquadrandosi nel rapporto mezzadrile, non può che essere quella stabilita dall'art. 2152 c.c., che, quanto alla misura del compenso, fa riferimento, mancando la convenzione, all'eventuale incremento di reddito realizzato dal mezzadro (Cass. 21 marzo 1962, n. 585; si veda, nello stesso senso, Cass. 26 maggio 1961, n. 1253, in *Foro it.*, 1961, parte I, 1893, secondo cui nel rapporto di mezzadria le migliorie eseguite dal mezzadro di propria iniziativa danno luogo, allorché i lavori vengono accettati dal concedente, non già ad un indennizzo commisurato all'aumento di valore del fondo o alla minor somma tra lo speso ed il migliorato, ma soltanto al salario per maggiore prestazione di attività lavorativa, ai sensi dell'art. 2152).

È stato, peraltro, escluso che il diritto del mezzadro al compenso per le migliorie eseguite possa farsi valere solo in sede di riconsegna del fondo, al termine del rapporto mezzadrile. È stato, infatti, ritenuto che la misura del compenso deve, a norma del 2° comma dell'art. 2152 c.c., essere determinata con riferimento all'eventuale incremento del reddito realizzato dal mezzadro, che va accertato alla fine di ogni annata agraria e, precisamente, alla chiusura annuale del conto colonico, nel cui libretto (art. 2162 c.c.) va fatta annotazione di qualsiasi ragione di debito e di credito riguardante lo svolgimento del rapporto mezzadrile. L'azionabilità del credito suddetto alla scadenza periodica corrispondente alla fine di ciascun anno colonico, ne importa l'assoggettabilità alla prescrizione breve (quinquennale) di cui all'art. 2948, n. 4 (Cass. 585/1962 citata).

Sicché, nel caso di specie, le opere eventualmente effettuate nel periodo intercorrente tra la nascita del rapporto di mezzadria e l'entrata in vigore della legge 756/64, anche a volerle ritenere miglioramenti che abbiano apportato un effettivo e stabile aumento di valore del fondo e che siano stati eseguiti con la consapevolezza del concedente, non sarebbero, comunque indennizzabili, atteso che il relativo diritto al compenso è ormai ampiamente prescritto per decorso del termine quinquennale, a fronte dell'eccezione di prescrizione sollevata dal Mennuni Diego già nel giudizio di primo grado, (nella memoria di risposta all'avversa domanda riconvenzionale) e riproposta in grado di appello.

Né la situazione cambierebbe ove mai si volesse ritenere, pur in assenza di concrete prove al riguardo, che le opere di miglioramento

fossero state eseguite in virtù di un accordo, tra concedente e mezzadri, comportante la compartecipazione al rischio da parte di questi ultimi, con la conseguente determinazione del loro compenso con riguardo non più alle singole prestazioni da loro svolte ma al risultato finale. Infatti, posto che in siffatta ipotesi, a tenore di un certo indirizzo giurisprudenziale, non essendo il cennato risultato valutabile se non al termine del rapporto, il relativo compenso non può essere accertato e liquidato anno per anno, ma solo all'atto della cessazione del rapporto (Cass. 17 marzo 1972, n. 805), dovrebbe comunque ritenersi prescritto il diritto, da parte dei mezzadri, al compenso per i miglioramenti eseguiti, atteso che, per concorde ammissione delle parti, il rapporto mezzadrile si è convertito con decorrenza dall'inizio dell'annata agraria successiva alla comunicazione inviata dai Ramundo con nota raccomandata del 27 aprile 1983.

Ad analoga conclusione si dovrebbe, poi, pervenire nel caso in cui si volesse ritenere che i miglioramenti siano intervenuti sotto la vigenza della l. 15 settembre 1964, n. 756, il cui art. 8 prevede che il mezzadro, anche se il concedente si opponga, può eseguire innovazioni dell'ordinamento produttivo, quando il capo dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura abbia riconosciuto che le innovazioni proposte sono di sicura utilità per la produzione e proporzionate all'equilibrio economico dell'azienda ed allo sviluppo economico della zona. Infatti, l'ultimo comma del citato art. 8 prevede che il mezzadro ha diritto ad una indennità corrispondente alla spesa effettivamente sostenuta per eseguire le innovazioni di cui innanzi, detratti gli eventuali contributi pubblici, e che il pagamento dell'indennità deve avvenire entro il termine massimo di tre anni; ragion per cui, anche in tale ipotesi, si dovrebbe ritenere che il diritto all'indennità in favore dei mezzadri è prescritto per decorso del relativo termine triennale.

Né potrebbe ritenersi applicabile, nella fattispecie, il disposto di cui all'art. 15 l. 11 febbraio 1971, n. 11, in quanto l'art. 18 della stessa legge prevede che le disposizioni che regolano l'affitto a coltivatore diretto si applicano anche ai contratti di affitto misto a colonia parziaria o a mezzadria, mentre nel caso in esame, si tratta di contratto mezzadria «pura».

Non è certamente applicabile l'art. 38 legge 203/82, come vorrebbero gli appellanti, in quanto tale articolo riguarda i contratti associativi non convertiti.

Infine, qualora si volesse ritenere che i miglioramenti in oggetto siano intervenuti dopo la conversione in affitto del contratto di mezzadria, si dovrebbe, comunque, concludere per la non indennizzabilità degli stessi, mancando la prova in ordine al preventivo accordo con il concedente, ovvero in ordine all'avvenuto esperimento delle procedure autorizzative di cui all'art. 16 legge 203/82.

Va, invece, accolto il primo motivo dell'appello incidentale proposto dal Mennuni Diego, in quanto, pacifico essendo tra le parti che il contratto di mezzadria venne ad esistenza prima del 1945, pure a voler ritenere l'ipotesi più favorevole ai Ramundo (e cioè che il rapporto ebbe inizio in una delle annate agrarie comprese tra quelle 1940-1941 e 1944-1945), deve trovare applicazione, per i motivi di cui innanzi, il disposto del comma primo, lett. b) dell'art. 2 legge 203/1982; con la conseguenza che il contratto di affitto *de quo* è cessato alla data del 10 novembre 1993.

Va anche corretto l'errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza impugnata, nel senso che, là dove leggesi «condanna i resistenti al rilascio del fondo d'anzì indicato al termine (10 gennaio 1999) dell'annata agraria in corso», deve, invece, leggersi «condanna i resistenti al rilascio del fondo d'anzì indicato al termine (10 novembre 1999) dell'annata agraria in corso».

Il giudizio dovrà procedere per la determinazione del risarcimento dei danni spettante al Mennuni, come da separata ordinanza. (*Omissis*)

(1-5) AUTOMATICA CONVERSIONE DEL CONTRATTO ASSOCIATIVO IN AFFITTO E LA NON INDENNIZZABILITÀ (PERCHÉ PRESCRITTA) DEI MIGLIORAMENTI ESEGUITI DAL CONCESIONARIO.

1. - Dalle sentenze in commento tre sono le questioni più rilevanti, le quali seppure discusse ed esaminate ai diversi livelli, da tempo e in vario modo, riteniamo non superfluo su qualcuna di esse, formulare qualche ulteriore considerazione.

2. - La prima delle questioni esaminate, su cui fermiamo l'attenzione, riguarda la conversione del contratto di mezzadria in contratto di affitto. Aspetto particolarmente importante e delicato dal quale, a seconda della soluzione accolta, discendono effetti diversi. Il Tribunale di Potenza afferma e la Corte d'appello conferma che a seguito di domanda di conversione del contratto associativo avanzata dal concessionario, il rapporto automaticamente si trasforma in affitto. Essi, con le loro decisioni, tuttavia, rimarcano il *decisum* delle Sezioni Unite (1), noncuranti delle opinioni di contrasto che su quel *decisum* sono state manifestate. Vale rilevare, con un pizzico di ironia, che sul punto il principio del precedente giurisprudenziale ha funzionato alla perfezione, trovando terreno fertile, anche se è il caso di notare, il precedente ha avuto un esordio poco felice: i residuali contratti di mezzadria, giunti ormai al loro epilogo estintivo.

La giurisprudenza potentina ha ritenuto che la conversione del rapporto associativo in affitto non dà luogo ad una novazione oggettiva, ma soltanto ad una modificazione qualitativa del rapporto originario. Essa ha sposato la tesi della continuità tra l'originario rapporto mezzadrile esistente al momento dell'entrata in vigore della l. 3 maggio 1982, n. 203 ed il successivo contratto commutativo, e non quella della novazione, partendo dal presupposto che questa, come configurata dal sistema codicistico, necessita di due elementi: quello soggettivo dell'*animus novandi*, ossia della volontà di entrambi i contraenti di sostituire ad una obbligazione originaria, che si estingue, un'obbligazione nuova, che si costituisce, e quello dell'*aliquid novi*, inteso come mutamento dell'oggetto della prestazione. Di conseguenza, secondo detta tesi nessuna novazione poteva sussistere, nell'ipotesi di causa, per la mancanza dei predetti requisiti, in quanto da un lato non sussisteva la *voluntas novandi* e dall'altro non v'era mutamento dell'oggetto (stesso fondo rustico) ed infine identici permanevano i soggetti del rapporto.

La tesi, a nostro vedere, si presta ad alcune considerazioni critiche e contraddice, per altro verso, la stessa conclusione cui è pervenuta la Corte d'appello su un altro punto non meno importante della medesima controversia.

Non neghiamo che in questi ultimi anni, sia la Corte di cassazione che le Corti di merito (2), hanno assunto un orientamento contrario a qualificare come novazione oggettiva la conversione del contratto di mezzadria in affitto prediligendo quello della modificazione qualitativa del rapporto. Questo orientamento, così come viene argomentato, è correlato strettamente alla tradizionale definizione che dell'istituto ne dà il codice civile, non considerando che il sistema normativo (spe-

ziale) «non esprime più un rapporto di dipendenza e di subordinazione nei confronti del codice» (3) e quando «si dia conflitto tra principi generali di fonte diversa (...) varrà il criterio che assegna al codice una semplice funzione residuale» (4). Le decisioni dei giudici potentini – ma il rilievo vale anche per quella parte della giurisprudenza di legittimità alla quale si richiamano quelle decisioni – non sono svincolate da concezioni ideologizzanti, rimanendo, tra l'altro, attaccate al dato formale, trascurando, così, volutamente di interpretare la legge sui contratti agrari del 1982 nel senso attribuitogli dal legislatore. Qui, i giudici agrari hanno rifiutato di accertare che, oltre alla novazione codicistica o negoziale, è configurabile una novazione volontaria, a struttura unilaterale, e una novazione legale, quale conseguenza del mutamento del titolo dell'obbligazione o del mutamento dell'oggetto.

Va detto, senza con ciò cadere nella tentazione che quanto emerge dal dato normativo debba necessariamente trovare spazio nell'ambito dei consueti schemi concettuali tradizionali, non può negarsi che, tuttavia e senza forzare il codice civile, nel caso di conversione (o trasformazione) del rapporto associativo in rapporto di affitto, si verte nel «fenomeno (...) tipico della novazione» (5), in considerazione del fatto che ad essere (convertita o) trasformata è una obbligazione con un'altra «con oggetto o titolo diverso» (art. 1230 c.c.).

Per dar corpo alla nostra affermazione è il caso di formulare un'ipotesi relativa alla richiesta di conversione del rapporto avanzata dal concessionario e che abbia trovato adesione nell'altra parte. In tale ipotesi (6) non pare dovrebbero sussistere dubbi nel qualificare la trasformazione del rapporto novazione ai sensi dell'art. 1230 c.c., trovandoci in presenza dei due elementi essenziali e caratteristici dell'istituto: l'*animus novandi* e l'*aliquid novi*, ossia la volontà delle parti di trasformare (novare) il titolo e di mutare l'oggetto della prestazione. Indiscutibilmente, nell'ipotesi formulata, si ha novazione (7), avendo le parti (consensualmente), anche se ad iniziativa di una sola di esse, trasformato il rapporto associativo in rapporto commutativo, facendo venire meno la ripartizione dei prodotti, tra concedente e concessionario, nonché la conduzione dell'impresa; mentre il concessionario, di conseguenza, assume, con propria, autonoma responsabilità, l'esercizio della gestione dell'attività d'impresa, percependone interamente i frutti e gli utili, obbligandosi di corrispondere al concedente un canone fissato dalla legge. Dalla conversione del rapporto, ex art. 25, legge n. 203, ne viene fuori, per natura e struttura, un rapporto diverso, nuovo, che si inquadra, per il suo aspetto estintivo costitutivo di obbligazioni, nello schema, ripetiamo

(1) Il riferimento è a Cass. Sez. Un., 28 novembre 1994, n. 10130, in questa Riv., 1995, 153, con nota di I. CANFORA, *Le Sezioni unite sulla qualificazione giuridica della conversione dei contratti agrari*; in *Foro it.*, 1995, I, 522, con nota di D. BELLANTUONO, *La conversione in affitto dei contratti associativi: la grande illusione*; in *Guida al diritto*, 1995, n. 1, 20, con nota di P. BENDINELLI, *La trasformazione in contratto di affitto esclude qualsiasi rapporto di novazione*; in *Rass. dir. civ.*, 1996, 376, con nota di F. DE SIMONE, *Conversione in affitto: ultima fermata?*; in *Giur. it.*, 1995, II, 377, con nota di A. JANNARELLI, «Requiem» per i contratti associativi convertiti in affitto (e per la civiltà del diritto?); in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 453, con nota di L. RUSSO, *La durata e l'esercibilità del diritto di ripresa per i contratti agrari associativi convertiti in affitto*; in *Giust. civ.*, 1995, I, 370, con nota redazionale.

(2) Successivamente e conforme alla sentenza n. 10130, cit., sono state pronunciate le decisioni: Cass. 6 febbraio 1996, n. 958, in *Foro it.*, 1996, I, 2133, con osservazioni critiche di D. BELLANTUONO; Cass. 2 agosto 1997, n. 7174, in questa Riv., 1998, 27, con nota di I. CIMATTI, *La Cassazione riconferma che la conversione in affitto non è novazione*; Cass. 2 ottobre 1997, n. 9628 (cit. nel testo delle sentenze in commento), in questa Riv., 1998, 220; Cass. 2 aprile 1998, n. 3396, *ivi*, 1998, 279; Cass. 12 novembre 1998, n. 11449 (cit. nel testo delle sentenze in commento); Cass. 12 gennaio 2000, n. 245 (solo massima), *ivi*, 2000, 210; App. L'Aquila, 16 aprile 1997, *ivi*, 1996, 541, con nota di A. MORGI, *Diritto di ripresa e conversione dei contratti associativi*; Trib. Verona 6 novembre 1995, *ivi*, 1998, 281, con nota di

I. CIMATTI, *Sul procedimento di conversione di contratto associativo in affitto*; Trib. Viterbo 14 ottobre 1998, *ivi*, 2000, 129.

(3) Così, testualmente, N. IRTI, *Leggi speciali (dal mono-sistema al poli-sistema)*, in *Riv. dir. civ.*, 1979, I, 151.

(4) IRTI, *loc. cit.*

(5) Così, P. PERLINGIERI, *Intervento* al Convegno su: *La riforma dei contratti agrari* (Macerata, 11-12 giugno 1982), in *Nuovo dir. agr.*, 1982, 379.

(6) L'ipotesi formulata nel testo può verificarsi anche nel caso che la richiesta di conversione del rapporto sia avanzata dal concedente a cui aderisce il concessionario. Essa si differenzia dalla prima non facendo capo sul concedente un diritto potestativo; infatti, ove il concessionario non aderisse alla conversione del rapporto, questo non subisce alcun *pati*, ma per contro il rapporto si risolve alla fine della terza annata agraria successiva alla comunicazione di conversione del concedente (art. 28, comma 2°, l. 3 maggio 1982, n. 203).

(7) In tal senso: A. GERMANO, *Art. 26 (Effetti della conversione)*, in *Nuove norme sui contratti agrari. Commentario*, a cura di A. Carrozza – L. Costato – A. Massari, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1982, 1425; M. GIUFFRIDA, *Il diritto di ripresa ed i contratti agrari convertiti*. Di novazione contrattuale si è occupata App. Bologna, 18 marzo 1986, n. 207 (in *Nuovo dir. agr.*, 1986, 271, con nota adesiva di F. PROSPERI, *Esercizio del diritto di ripresa nei contratti trasformati*), e in *Giur. agr. it.*, 1986, 618, con nota contraria di V. GERI, *Scomparsa del diritto di ripresa nei contratti agrari?* che conferma Trib. Modena 15 luglio 1985, *ivi*, 1986, 175, con nota contraria di I. CAPPIELLO, *Conversione in affitto del rapporto di mezzadria e improponibilità del diritto di ripresa?*

della novazione oggettiva, in cui i due momenti della estinzione e della costituzione non rappresentano «un effetto unico inscindibile, ma due effetti distinti» (8).

Lo stesso risultato si avrà allorché alla richiesta di conversione avanzata dal concessionario non aderisce il concedente. In questa ipotesi, ovviamente, non c'è incontro delle volontà delle parti. Il risultato è dello stesso genere, per il sol fatto che al consenso mancante vi supplisce la (richiesta del concessionario, che assume valore di) dichiarazione unilaterale recettizia, propria del diritto potestativo, contro la quale nulla può opporvi il concedente, il quale subisce un *pacti* come conseguenza di una *voluntas legis*, orientata a porre fine ai rapporti associativi. Con la conversione legale del contratto associativo, il legislatore ha proposto (imperativamente) alle parti di operare secondo lo schema logico di tipo negoziale, ma non ha escluso, in caso di non accordo, che le stesse possono far ricorso ad altri strumenti idonei allo scopo, compreso quello sanzionatorio (9), nell'intento di dare concreta attuazione a quelle linee di politica economico-agraria, inquadrabile nell'ampio fenomeno dell'intervento dello Stato nell'economia. È questo l'obiettivo perseguito dal legislatore, a cui non si appalesa estraneo (come strumento) l'istituto della novazione, il quale per la sua possibile variabile struttura di applicazione ben può essere adattato alla conversione dei rapporti associativi: sia come fattispecie di natura contrattuale (10) sia come fattispecie legale che come fattispecie unilaterale (11), quando la trasformazione del contratto associativo in affitto è la conseguenza dell'esercizio del diritto potestativo che fa capo al concessionario.

Sulla seconda ipotesi non vale trincerarsi dietro la tesi dell'assenza di uno degli elementi caratterizzanti l'istituto. Certo, non dimentichiamo che «nell'enucleare le caratteristiche della novazione oggettiva (si) fa espresso riferimento ad una obbligazione nuova per oggetto o titolo che *entrambe* le parti sostituiscono a quella preesistente ed al 2° comma (art. 1230 c.c. e si) richiama il c.d. *animus novandi* (...) che deve risultare in modo non equivoco» (12), ma non possiamo non ricordare che la novazione non dipende esclusivamente dall'*animus novandi*, cioè dalla volontà estintiva delle obbligazioni, bensì dalla obiettiva incompatibilità della nuova obbligazione (13). Nella novazione oggettiva quello che assume corpo e rilevanza giuridica non è tanto l'*animus novandi* ma il ruolo preminente che si attribuisce all'*aliquid novi* (14). Nella conversione del contratto associativo in affitto, infatti, mentre è chiara, inequivoca, la manifestazione di volontà del concessionario a *novare*, che si esplicita a mezzo dell'azione unilaterale, il risultato cui da luogo quella manifestazione, che investe pure la sfera giuridica del concedente (assorbendone il mancato consenso), è la trasformazione del rapporto senza la necessità della collaborazione di quest'ultimo; ossia il concessionario influisce sulla situazione giuridica preesistente

estingendola e creandone una nuova, incompatibile con la precedente, mediante l'esercizio di un potere unilaterale.

Ora, prescindendo dal come qualificarne la «trasformazione» del rapporto associativo e dal modo come questo si trasforma è indubbio che il risultato effettivo conseguito dalla conversione-trasformazione è un rapporto di affitto che differisce, come il giorno e la notte, dal precedente rapporto. Di conseguenza, per le considerazioni sopra formulate, mentre l'*animus novandi*, come manifestazione di volontà di entrambe le parti è assorbita nell'atto unilaterale del concessionario e, quindi, irrilevante, assume particolare importanza il ruolo dell'*aliquid novi* che determina una situazione nuova incompatibile con quella originaria. Va da sé che se non si vuole restare ancorati alla tradizione e sostenere ancora che la novazione ha solo natura contrattuale (15), non può negarsi che la novazione può aver luogo anche mediante negozi unilaterali o legali. Se le considerazioni esposte hanno, come riteniamo, una loro valenza si può senz'altro far propria quella tesi che sostiene che la novazione «non si realizza necessariamente, come la dottrina tradizionale ancora afferma, col consenso delle parti, con la struttura del contratto. Essa si può realizzare tanto con un contratto, quando il regolamento di interessi postula la necessità dell'accordo, tanto con dichiarazione unilaterale di una delle parti, quando il potere novativo gli è riservato o dall'autonomia privata, cioè dall'autoregolamento, o dalla legge» (16). Tra l'altro, chi si è occupato di vicende estintivo-costitutive non esclude che fenomeni, come quelli appena enucleati, portano alla trasformazione di obbligazioni a seguito di atti unilaterali o legali e ciò in coerenza «alle esigenze di adattamento o di mutamento delle situazioni giuridiche e dei rapporti giuridici che, in una società complessa e dinamica non possono essere predisposti in forma rigida», anche se poi sembra annacquare tutto nel fatto che «il tentativo di elaborare un concetto di novazione conveniente agli atti negoziali, agli atti in senso stretto, ai fatti, addirittura ai soggetti, valido per il diritto privato e per il diritto pubblico, annulla il valore normativo dell'istituto e l'interesse scientifico del concetto» (17).

3. - L'adesione dei giudici potentini alla decisione delle Sezioni Unite del 1994 è piena. Anzi il *decisum* della Corte d'appello ne riporta un passo secondo il quale: la conversione del contratto associativo «non determina la novazione del rapporto, ma semplicemente la modifica qualitativa del precedente rapporto, con la conseguenza che, ai fini dell'art. 2, legge 203/82, il contratto convertito deve considerarsi in corso al momento dell'entrata in vigore della legge» (18). I giudici d'appello, in particolare, hanno, così, bocciato la tesi della novazione oggettiva, in ciò, ovviamente, trascinati dall'effetto del precedente giudiziale provocato dalla ricor-

(8) Cfr. A. MAGAZZÙ, *Novazione (dir. civ.)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, Milano, 1978, 788, che richiama O. BUCCISANO, *La novazione oggettiva e i contratti onerosi*, Milano, 1968, 6. Di quest'ultimo A., v. anche *Novazione*, voce in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, 10.

(9) A. GERMANO, *Art. 28 (Conversione a richiesta del concedente)*, in *Nuove norme sui contratti agrari. Commentario*, a cura di A. Carozza - L. Costato - A. Massart, cit., 1442.

(10) MAGAZZÙ, *op. cit.*, 788.

(11) Cfr. P. PERLINGIERI, *Dei modi di estinzione delle obbligazioni diverse dell'adempimento*, in *Commentario del c.c.*, a cura di A. Scialoja - G. Branca, *Libro quarto. Delle obbligazioni. Artt. 1230-1259*, Bologna-Roma, 1975, 82; ID., *Il fenomeno della estinzione delle obbligazioni*, Napoli, 1972, 4. La tesi di Perlingieri, con riferimento alla conversione dei contratti agrari, è stata seguita da GERMANO, *Art. 26 (Effetti della conversione)*, cit., 1429; PROSPERI, DE SIMONE, *op. cit.*, 383.

(12) GIUFFRIDA, *op. cit.*, 107.

(13) Cfr. P. RESCIGNO, *Novazione (diritto civile)*, voce in *Noviss. dig. it.*, vol. XI, Torino, 1965, 434.

(14) MAGAZZÙ, *op. cit.*, 789.

(15) MAGAZZÙ, *loc. ult. cit.*

(16) PERLINGIERI, *Intervento*, cit., 579. Su questo orientamento: Cass. 9 maggio 1994, n. 4486, in questa Riv., 1994, 406, con nota adesiva di P. MANDRICI,

*Sulla novazione oggettiva del contratto associativo convertito in affitto*; Cass. 27 ottobre 1992, n. 11697, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, 101, con nota critica di M. GIUFFRIDA, cit., in *Giur. it.*, 1994, I, 1987, con nota di I. ROMAGNOLI, *Sulla novità del contratto di affitto costituito in virtù di «conversione»*; Cass. 19 maggio 1990, n. 4522, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 284, preceduta da una nota critica di G. PASQUARIELLO, *Conversione in affitto e diritto di ripresa*; App. Bologna, 18 marzo 1986, cit.; Trib. Verona 5 agosto 1991, in *Riv. dir. agr.*, 1992, II, 59, con nota di G. PISCIOTTA; Trib. Macerata, in *Giur. agr. it.*, 1989, 629, con nota adesiva di N. RAUSEO, *Il diritto di ripresa nei contratti costitutivi dopo la legge di riforma dei patti agrari*; Trib. Modena 15 luglio 1985, cit.

(17) Testualmente, BUCCISANO, *Novazione*, cit., 16.

(18) Cass. Sez. Un., 28 novembre 1994, n. 10130, cit., che precisa di non discostarsi da Cass. 9 luglio 1991, n. 7563, in questa Riv., 1992, 294 e Cass. 20 maggio 1989, n. 2434 (che cassa App. Bologna, 18 maggio 1986, cit.), in *Giur. agr. it.*, 1989, 676. Per la giurisprudenza di merito: App. Brescia, 5 aprile 1991, n. 305, in questa Riv., 1992, 429, con nota di G. MORSILLO, *Nuovo contratto o modificazione del precedente una volta convertito l'originario rapporto di mezzadria*; App. Ancona, 17 settembre 1990, in *Giur. agr. it.*, 1991, 359, con nota contraria di N. RAUSEO, *Il diritto di ripresa ed i contratti associativi convertiti in affitto*; Trib. Parma 15 ottobre 1992, in questa Riv., 1994, 180, con nota contraria di D. CALABRESE, *Della durata del rapporto convertito* e in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, 25, con nota redazionale di N. FERRUCCI.

data sentenza delle Sezioni Unite, senza darsi pensiero del significato da attribuire alla frase «modifica qualitativa del precedente rapporto» e del relativo, criticabile percorso (19), che quella giurisprudenza aveva compiuto.

È noto che «modifica» del rapporto può significare anche estinzione del rapporto o, viceversa, conservazione dello stesso, seppure in parte mutato. Nel campo dei rapporti obbligatori, spesso, esigenze esprimenti interessi delle parti, o comportamenti taciti (20), o esigenze imposte dalla legge, non escludono il verificarsi effettivo di una novazione oggettiva (21). Di conseguenza, nel caso esaminato, diversa doveva essere l'indagine atta a contestare le pretese contrarie, non essendo bastevole negare, *sic et simpliciter*, che si verta in tema di novazione.

Alla frase «modifica qualitativa del precedente rapporto», i giudici hanno attribuito un significato compiuto. Ora, se «modifica» (o «modificazione»), in termine letterario, sta a «parziale trasformazione, specialmente allo scopo di migliorare l'efficienza o il funzionamento» (22) di un dato rapporto o di una data cosa, nel caso di conversione dei rapporti associativi, la modificazione (*rectius*: trasformazione) non attiene un aspetto «parziale», accessorio o marginale, ma riguarda l'intero rapporto. È il caso di insistere che con la conversione (*ex art. 25, legge 203*) non si è modificato ma si è trasformato un rapporto; non si è modificata una obbligazione, ma si è trasformato radicalmente il complesso delle obbligazioni che caratterizzarono il (modificato) rapporto, tale da far assumere allo stesso aspetti fisionomici nuovi e totalmente diversi, che, per natura e struttura, sono di difficile accostamento e comparazione. Se quello sopra trascritto è il significato letterale che si attribuisce al termine «modifica», se ne ricava una espressione – quella accolta nelle sentenze in epigrafe – per niente pensata, non apprezzabile ed idonea a qualificare la conversione – che è trasformazione totale – del rapporto associativo in rapporto commutativo. Non ci si trova di fronte a una semplice modifica – come quella relativa alla modifica del canone da corrispondere al concedente o alla modifica della quota di riparto dei prodotti agricoli più favorevole al colono – ma alla trasformazione di obbligazioni incompatibili con quella originaria. «Modifica qualitativa del precedente rapporto», dunque, non rappresenta la sintesi concettuale di quelle situazioni, le quali in assenza degli *essentialia negotii* della novazione oggettiva, assurgono a categoria giuridica a sé stante. Considerato anche da questa angolazione il riaccostamento della conversione del rapporto associativo in affitto alla tesi della novazione non pare possa essere revocata in dubbio, appunto perché la conversione del rapporto presuppone la costituzione di una nuova obbligazione incompatibile con quella originaria (23).

4. - L'altra delle questioni poste dalle sentenze in epigrafe (24) attiene i miglioramenti apportati dal concessionario: essa, come può notarsi, rileva una difformità significativa nelle due decisioni. La Corte d'appello prende in considerazione i miglioramenti apportati dal concessionario

che il Tribunale aveva liquidato in fretta, ma nega loro il diritto all'indennizzo, perché prescritto. In effetti, secondo il percorso compiuto dalla Corte d'appello, l'indennizzo non potrebbe essere corrisposto: sia nel caso che i miglioramenti siano stati eseguiti ai sensi dell'art. 2152 c.c. (25) che nel caso che detti miglioramenti siano stati eseguiti con la consapevolezza del concedente. Per vero, la Corte d'appello non si limita soltanto a questa ricognizione, ma prende in esame altre ipotesi (26), compresa quella che «le opere di miglioramento fossero state eseguite in virtù di accordo, tra concedente e mezzadri, comportante la partecipazione al rischio da parte di quest'ultimi, con la conseguente determinazione del compenso con riguardo non più alle singole prestazioni da loro svolte ma al risultato finale» (27); cioè al termine della durata del rapporto. Ma la Corte d'appello, anche in questa ipotesi, afferma «dovrebbe ritenersi prescritto il diritto da parte dei mezzadri, al compenso per i miglioramenti eseguiti, atteso che, per concorde ammissione delle parti, il rapporto mezzadrale si è convertito con decorrenza dall'inizio dell'annata agraria successiva alla comunicazione» di conversione inviata dai mezzadri al concedente.

La decisione sul punto lascia stupefatti. L'argomentare della Corte d'appello è contraddittorio e privo di ogni logica giuridica. Vale notare che in altra parte della sentenza è detto, richiamando altra sentenza della Cassazione (28) che «non si verte in tema di stipulazione di un nuovo contratto, ma solo di modificazione qualitativa del contratto precedente; con la conseguenza che vengono diversamente regolati tra le parti i reciproci obblighi e diritti ma sempre nell'ambito ed unico ed originale rapporto, essendo la *ratio* della legge intesa ad adattare i vecchi rapporti alle nuove esigenze sociali ed al nuovo ordinamento dei contratti agrari». Dal che si evince che l'«*unico ed originario rapporto*», che ha dato motivo alla conversione, resterebbe in piedi (non estinguendosi), non essendovi, tra l'altro, «soluzione di continuità» e che la modificazione qualitativa sarebbe soltanto funzionale per «adottare (il nuovo contratto) alle nuove esigenze sociali ed al nuovo ordinamento dei contratti agrari».

Tornando al diritto di indennizzo per i miglioramenti eseguiti dal concessionario, la Corte d'appello sostiene che tale indennizzo non può essere accordato in quanto per «concorde ammissione delle parti, il rapporto mezzadrale si è convertito con decorrenza dall'annata agraria successiva» e, quindi, deve ritenersi prescritto. Ora, logica vuole che se la conversione del rapporto – come sostengono i giudici potentini – è la conseguenza della «modificazione qualitativa del rapporto», detto rapporto, come s'è visto, non solo non si è estinto ed è stato «adattato» alle nuove esigenze sociali e al nuovo ordinamento, ma continua il suo percorso fino al compimento del termine di scadenza fissato dalla legge per i rapporti oggetto della conversione. Deduciamo ciò dalla sentenza n. 2434 del 1989 della Corte di cassazione alla quale i giudici potentini si sono richiamati, secondo la quale «tale ulti-

(19) Cfr. RUSSO, *op. cit.*, 462; DE SIMONE, *op. cit.*, 389.

(20) Sulla ipotesi di novazione tacita, cfr. in dottrina C.M. BIANCA, *Diritto civile. 4. L'obbligazione*, Milano, 1990, 448; PERLINGIERI, *Dei modi di estinzione delle obbligazioni diverse dell'adempimento*, cit., 76; BUCCISANO, *op. ult. cit.*, 6; MAGAZZÙ, *op. cit.*, 810. In giurisprudenza, Cass. 23 dicembre 1987, n. 9620, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, 2620; Cass. 23 ottobre 1979, n. 5538, in *Giust. civ. Rep.*, 1979, voce *Obbligazioni e contratti*, n. 222; Cass. 11 giugno 1973, n. 1672, *ivi*, 1973, voce *Obbligazioni e contratti*, n. 294.

(21) P. RESCIGNO, *Obbligazioni (nozioni)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1979, 200.

(22) *Il dizionario della lingua italiana* di G.G. DEVOTI - G.C. OLI, Firenze, 1995, voce *Modifica*.

(23) RESCIGNO, *Novazione*, cit., 434.

(24) La seconda massima della sentenza del Tribunale di Potenza, che

non prendiamo in esame, merita adesione. Al riguardo v. Cass. 8 giugno 1999, n. 5613, in questa Riv., 2000, 184; Cass. 1° dicembre 1998, n. 12196, *ivi*, 2000, 38, con nota di L. TORTOLINI, *Effetto dell'abolizione della proroga dei contratti agrari e domanda riconvenzionale*; Cass. 20 agosto 1998, 8255 (solo massima), *ivi*, 1998, 98 (tutte citate nel corpo della decisione del Tribunale).

(25) Su cui: Cass. 21 marzo 1962, n. 585, in *Riv. dir. lav. Mass.*, 1962, 421; Cass. 26 maggio 1961, n. 1253, in *Riv. dir. agr.*, 1962, II, 32 (entrambe cit. nella decisione della Corte d'appello).

(26) Le ipotesi di indennizzo esaminate, negativamente risolte, hanno investito non solo l'art. 2152 c.c., ma anche quelle previste dall'art. 8, l. 15 settembre 1964, n. 756, dall'art. 18, l. 11 febbraio 1971, n. 11 e dall'art. 38, l. 3 maggio 1982, n. 203.

(27) Cass. 17 marzo 1972, n. 805, in *Giur. agr. it.*, 1973, 219.

(28) Cass. 20 maggio 1989, n. 2434, *cit.*

mo contratto (cioè il contratto di affitto) rappresenta una modifica qualitativa del primo e non già un nuovo contratto; con la conseguenza che esso deve considerarsi (...) in corso o in regime di proroga alla data di entrata in vigore della legge». L'argomentare della Corte d'appello non può condividersi; infatti, non può negarsi che al mezzadro, divenuto affittuario, compete il diritto all'indennizzo in considerazione del fatto che se il contratto convertito non è un «nuovo contratto», ma un contratto ancora «in corso», esso (anda)va a scadere a novembre del 1993 (o 1997) e solo da quel tempo inizia a decorrere, *ex art. 2935 c.c.*, la prescrizione quinquennale. Tranne che la giurisprudenza agraria potentina rifacendosi alla giurisprudenza della Corte di cassazione, in ordine al diritto di ripresa o comunque alla durata più breve del rapporto, non abbia voluto dare una mano ai proprietari (anche se coltivatori), trascurando ogni altro diritto dei concessionari.

Sono queste le ragioni, in particolare, che ci portano a dissentire dalle decisioni in commento. La contraddittorietà, in particolare, della decisione della Corte d'appello è poi tanto palese da definire paradossale.

Alfio Grasso

\*

Trib. Rieti, Sez. spec. agr. - 18-4-2000, n. 62 - Tucci, pres.; Capaccioli, est. - Ponzani (avv. Ginanneschi) c. Colantoni (avv. Marchiori).

**Contratti agrari - Controversie agrarie - Nuovo tentativo di conciliazione su fatti già oggetto di precedente conciliazione - Esclusione.**

**Contratti agrari - Transazione - Competenza Sezione specializzata agraria - Sussiste - Limiti.**

*La domanda di accertamento della validità di una transazione, non preceduta dal tentativo di conciliazione, è ammissibile se riguarda gli stessi fatti oggetto di transazione scaturita da un precedente tentativo di conciliazione (1).*

*La competenza della Sezione specializzata agraria a decidere in ordine ad una transazione sussiste ogni volta che il negozio transattivo riguardi la validità ed esistenza del contratto agrario o ne escluda la prosecuzione (2).*

(Omissis)

FATTO. - Con ricorso ritualmente notificato a Colantoni Cesare il Rev. Don Quirino Ponzani, premettendo: 1) di essere proprietario di alcuni terreni in Forano Sabino e Poggio Mirteto al

(1-2) Merita condivisione il convincimento espresso dal Tribunale di Rieti, Sezione specializzata agraria, circa l'ammissibilità della domanda del ricorrente, pur se non preceduta dal tentativo di conciliazione, sul rilievo che la domanda stessa concerneva una transazione intervenuta proprio di fronte all'IPA di Rieti e cioè gli stessi fatti che avevano già formato oggetto di conciliazione avanti lo stesso organo amministrativo. Da qui l'inutilità di esperire di nuovo l'adempimento previsto dall'art. 46 della legge 203/82.

I giudici di Rieti hanno altresì correttamente ritenuto la competenza della Sezione specializzata agraria a decidere quando una controversia concerne una transazione con la quale si conviene la perdurante esistenza o validità del contratto agrario oppure di escludere la prosecuzione del rapporto. In tal senso, oltre la giurisprudenza ricordata dalla sentenza in commento, si richiama la pronuncia della Suprema Corte 15 aprile 1994, n. 3584, in *Foro it.*, I, 1, 2401. (G.B.).

medesimo pervenuti in proprietà per disposizione testamentaria dalle Sigg.re Albertina ed Anna Somma; 2) che le predette avevano concesso in affitto tali fondi a Scattolini Maria ed a Colantoni Cesare e che i concessionari erano addivenuti ad una ripartizione di fatto dei fondi senza che in merito vi fosse stato l'intervento della parte concedente; 3) che veniva inviata disdetta agli affittuari ed al fine di promuovere giudizio di fronte alla Sez. specializzata agraria del Tribunale di Rieti, veniva effettuato tentativo di conciliazione e si dava seguito a numerose riunioni, di cui l'ultima in data 5 novembre 1997, di fronte all'IPA di Rieti; 4) che si giungeva ad un accordo nel senso che gli affittuari rinunciavano a qualsiasi pretesa sui terreni reciprocamente detenuti dall'altro, che il Colantoni si obbligava a rilasciare il terreno da lui detenuto entro e non oltre la data del 10 agosto 1998 e si addiveniva a transazione dei rapporti dare avere tra le parti nel senso che il Ponzani offriva la somma di L. 160.000.000 in relazione ad ogni pretesa del Colantoni derivante dal percorso contratto di affitto, versando subito L. 150.000.000 e impegnandosi a versare i residui L. 10.000.000 al momento del rilascio del fondo, con l'intesa che la somma sarebbe stata trattenuta dal Ponzani in caso di ritardata consegna; 5) che il 10 agosto 1998 presso la Curia Vescovile di Poggio Mirteto veniva inviato un telegramma, non subito consegnato all'istante, del seguente tenore «attendovi 10 agosto 1998 per rilascio terreno previo versamento somma prevista da accordo» e che il giorno 12 agosto 1998 l'istante aveva offerto la somma di L. 10.000.000 rifiutata dal resistente che si era altresì rifiutato di rilasciare il fondo; chiedeva che venisse dichiarata la validità ed efficacia del verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti in data 5 novembre 1998 e, preso atto dell'offerta del ricorrente di L. 10.000.000, venisse condannato il resistente al rilascio del fondo libero da persone e cose ed in caso di resistenza in giudizio di quest'ultimo venisse autorizzato esso ricorrente a trattenere il suddetto importo a titolo di penale, con condanna generica al risarcimento dei maggiori danni subiti e subendi e con vittoria di spese.

Si costituiva Colantoni Cesare contestando la domanda attorea e chiedendo che, accertato il grave inadempimento del Ponzani il quale non aveva versato alla data concordata per il rilascio del terreno la somma di L. 10.000.000 e si era presentato solo in data 12 agosto 1998 e dichiarata la risoluzione della transazione intercorsa in data 5 novembre 1997, il Tribunale-Sez. specializzata agraria volesse accertare la validità del contratto di affitto intercorso tra le parti ed il diritto del resistente a permanere sui terreni, dichiarando altresì che non era dovuta alcuna somma ad alcun titolo da parte del resistente per il predetto rapporto di affitto ed in via riconvenzionale volesse condannare il ricorrente al risarcimento dei danni subiti da esso resistente indicati in L. 1.500.000 per spese inerenti al mancato trasporto del bestiame e L. 25.000.000 di caparra relativa a contratto di affitto di fondo rustico che si era risolto per inadempimento di esso resistente a causa del mancato versamento dei dieci milioni da parte del Ponzani, oltre l'ulteriore somma per mancato adempimento di preliminare e per mancato guadagno.

Venivano ammesse ed espletate prove testimoniali ed all'udienza del 7 febbraio 2000 le parti precisavano le conclusioni come in epigrafe e si procedeva alla discussione. Il Collegio, riunitosi in c.c., dava pubblica lettura del dispositivo.

DIRITTO. - Preliminarmente rileva il Collegio, che anche a voler prescindere dalla tardività della proposizione dell'eccezione di incompetenza sollevata solo in sede di precisazione delle conclusioni, la stessa deve ritenersi infondata; ed invero, alla stregua di condivisibile giurisprudenza della S.C., deve ritenersi sussistente la competenza funzionale inderogabile della Sezione specializzata agraria ogni qualvolta, in relazione ad una transazione intervenuta tra le parti di un contratto di affitto agrario, venga in discussione la perdurante esistenza e validità del contratto agrario o la validità della stessa transazione dedotta al fine di escludere la prosecuzione del rapporto (Cass. 13 giugno 1991, n. 6686), così come è stata affermata la competenza della Sez. agraria del Tribunale nel caso in cui le parti con la transazione convengano una predeterminata durata del contratto già vigente di affitto di fondo rustico con la rinuncia da parte dell'affittuario alla proroga legale e l'impegno al rilascio ad una data determinata, in quanto in tale ipotesi il rapporto resta strutturato e qualificato come affitto di fondo rustico (Cass. 29 maggio 1990, n. 5035). Nel caso di specie la transazione intercorsa tra le parti in data 5 gennaio 1997 era finalizzata proprio ad ottenere, con la convenzionale siste-



mazione dei reciproci interessi, il rilascio del fondo ad una data determinata e la domanda proposta dal ricorrente ha ad oggetto proprio la validità ed efficacia della transazione invocata al fine di escludere la prosecuzione del rapporto, mentre il resistente chiede il rigetto della domanda attorea con conseguenziale declaratoria della validità ed esistenza del contratto di affitto intercorso tra le parti.

Per *incidens* deve rilevarsi, che come correttamente prospettato, in comparsa di costituzione, la pronuncia inerente alla prosecuzione del contratto di affitto non viene richiesta dal resistente in via riconvenzionale (mentre invece è formulata domanda riconvenzionale di risarcimento danni) in quanto sostanzialmente attiene alla necessaria conseguenza del rigetto della domanda attorea, e quindi non si pone rispetto a tale domanda del resistente alcun problema di improcedibilità per mancato esperimento del tentativo di conciliazione, che invece deve asserirsi con riguardo alla domanda riconvenzionale di danni.

Infondata è poi l'eccezione sollevata dal resistente di improcedibilità della domanda formulata dal ricorrente per mancato (nuovo) esperimento del tentativo di conciliazione: è evidente che essendo in discussione proprio una transazione intercorsa di fronte all'IPA di Rieti in sede di esperimento di tentativo di conciliazione la controversia verte su fatti e circostanze relativi a quella transazione e non su fatti diversi che, se conosciuti e valutati dalle parti avrebbero potuto condurre ad una definizione bonaria della lite e che quindi avrebbero reso necessario un nuovo tentativo di conciliazione.

Nel merito deve osservarsi che in base alla documentazione fotografica in atti ed alle deposizioni dei testi escussi, (M. Ilo Piscitelli, Milani Pierluigi, Pastorelli Antonio, Ponzani Marietta, Milani Fabio) emerge che alla data convenzionalmente stabilita dalle parti per il rilascio del fondo (10 agosto 1998) erano ancora presenti sul fondo un capannone per il ricovero di animali, attrezzi agricoli e altro; che il Colantoni si era recato dal ricorrente in Acquaviva, anche i primi del mese di agosto, potendo una ulteriore proroga e dicendo che non avrebbe potuto lasciare il fondo perché poteva ricoverare in altro luogo gli animali di sua proprietà e proponendosi come intermediario in un possibile acquisto del terreno *de quo* da parte del Marchese Della Chiana (ved. dep. di Ponzani Marietta, Milani Fabio e Pierluigi), il quale avrebbe consentito ad una sua permanenza sul terreno.

Appare evidente pertanto che alla data convenzionalmente stabilita il Colantoni, il quale aveva anche pochi giorni prima della data fissata manifestato la volontà di non rilasciare il fondo, comunque non avrebbe materialmente potuto provvedervi, essendo presenti sullo stesso attrezzi agricoli, animali e un capannone di non modeste dimensioni. Pertanto la circostanza incontestata che il ricorrente non si recò sul fondo il 10 agosto ma il successivo 12 agosto, offrendo peraltro i dieci milioni residui la cui datazione doveva avvenire contestualmente al rilascio secondo la transazione intercorsa tra le parti, non può, in tale contesto, configurarsi come un inadempimento da parte del ricorrente tale da giustificare il rifiuto di rilasciare il fondo. Inoltre non privo di rilievo appare il fatto, incontestato, del versamento da parte del ricorrente al resistente in sede di stipula dell'accordo transattivo della ingente somma di L. 150.000.000, mentre per l'appunto, la ulteriore somma di L. 10.000.000 doveva essere versata al momento del rilascio.

Nessun pregio hanno le argomentazioni difensive relative all'impossibilità di contattare tempestivamente (per via telefono o telegramma) il ricorrente, atteso che comunque il resistente aveva chiaramente espresso al Ponzani, riuscendo a contattarlo senza difficoltà in Acquaviva, la sua volontà di permanere sul fondo, addirittura proponendo la soluzione dell'acquisto da parte di terzi del terreno, soluzione che il ricorrente si riservò di valutare acconsentendo a colloqui con eventuali interessati.

Deve pertanto accogliersi la domanda attorea di declaratoria della validità ed efficacia della transazione intercorsa tra le parti in data 5 novembre 1997 e condannarsi il resistente al rilascio immediato del fondo, con contestuale versamento della somma di L. 10.000.000 da parte del ricorrente. Le domande riconvenzionali inerenti ai pretesi danni da parte del resistente debbono ritenersi improcedibili in difetto del tentativo obbligatorio di conciliazione. (Omissis)

T.A.R. Abruzzo, Sez. Pescara - 7-4-2000, n. 242 - Cattoni, pres.; Eliantonio, est. - S.D. e altri (avv. Marzoli) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) e Consorzio bonifica Orta e Lavinio (n.c.).

**Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Carattere pubblicistico - Sussiste.**

**Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Controversie - Questioni di giurisdizione - Riparto di competenze - Criterio -**

**Procedimento giurisdizionale - Poteri del giudice - Ordine di depositare documenti - Obbligo dell'Amministrazione di dare esecuzione - Inottemperanza - Applicazione art. 116, 2° c., c.p.c. - Possibilità.** (C.p.c., art. 116, 2° c.)

**Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Ripartizione tra i privati - Criterio - In ragione dei benefici ricevuti - Legittimità.**

**Consorzi - Di bonifica - Contributi consortili - Ripartizione tra i privati - Criterio del reddito catastale - Illegittimità.**

*I contributi in favore dei consorzi di bonifica configurano prestazioni patrimoniali di natura pubblicistica, rientranti nella categoria generale dei tributi (1).*

*In tema di contributi in favore dei consorzi di bonifica, spetta al giudice amministrativo, ricollegandosi a posizioni di interesse legittimo, la competenza a pronunciarsi sulla domanda volta a denunciare lo scorretto esercizio del potere impositivo del consorzio, mentre è devoluta alla cognizione del giudice ordinario la competenza a pronunciarsi sulla domanda con cui si contesta la sussistenza del medesimo potere (2).*

*L'inottemperanza dell'Amministrazione all'ordine del giudice amministrativo di depositare in giudizio i documenti dei quali abbia il possesso, autorizza il medesimo giudice, in applicazione del principio desumibile dall'art. 116, 2° co., c.p.c., a valutare il comportamento omissivo in senso favorevole alla domanda del privato ricorrente (3).*

*I privati consorziati hanno il diritto-dovere di partecipare alla gestione del consorzio sostenendo i relativi oneri in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di miglioramento fondiario (4).*

*In tema di contributi consortili, è illegittima la ripartizione delle spese di riferimento non già agli effettivi benefici tratti dalle opere realizzate, ma esclusivamente al reddito catastale dei terreni (5).*

(Omissis). - 1. - Con il ricorso in esame gli attuali ricorrenti, proprietari di appezzamenti di terreni ricadenti nel comprensorio del Consorzio di bonifica Orta e Lavinio, sono insorti dinanzi questo Tribunale avverso la deliberazione del Commissario regionale del Consorzio di bonifica Orta e Lavinio 21 novembre 1988, n. 72, recante la fissazione dei criteri di ripartizione della contribuzione consorziale e delle relative aliquote per l'anno 1989. Hanno impugnato, altresì, nella parte lesiva dei loro interessi tutti gli atti connessi, tra cui la conseguente liberazione dello stesso Commissario regionale 27 giugno 1989, n. 48, di approvazione dei ruoli principali dei contributi consorziali per l'anno 1989.

2. - In via pregiudiziale, il Collegio deve farsi carico di verificare se sussista o meno la sua giurisdizione a conoscere dell'impugnativa così come proposta.

Deve sul punto rilevarsi che il giudice della giurisdizione, pronunciandosi in merito ha ripetutamente e costantemente avuto modo di chiarire che ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in tema di contributi in favore dei consorzi di bonifica - che, ai sensi del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni configurano prestazioni patrimoniali di natura pubblicistica, rientranti nella categoria generale dei tributi - spetta al giudice amministrativo, ricollegandosi a posizioni di interesse legittimo, la domanda diretta a denunciare lo scorretto esercizio del potere impositivo del consorzio, dovuto ad errori od abusi nella liquidazione dei contributi ovvero nei piani di classificazione dei beni e del riparto delle spese posti a fondamento della liquidazione medesima, mentre è devoluta alla cognizione del giudice ordinario la domanda con cui si contesta il potere suddetto, sia sotto il profilo dell'investitura dell'ente impositore, sia sotto il profilo dell'inclusione del soggetto nei cui confronti viene fatto valere, fra quelli tenuti alla contribuzione, nelle quali ipotesi la domanda è diretta a tutelare il diritto soggettivo dello stesso a non essere obbligato a prestazioni patrimoniali fuori dei casi previsti dalla legge (v. per tutti Cass. Sez. Un., 15 maggio 1998, n. 4920).

Ciò posto, poiché nel caso di specie i ricorrenti hanno contestato la legittimità della predetta deliberazione di fissazione dei criteri di ripartizione della contribuzione consorziale sembra evidente che tale controversia, ricollegandosi a posizioni di interesse legittimo, rientri nella giurisdizione di questo Tribunale.

3. - Chiarito tale aspetto e prima ancora di passare all'esame del merito del gravame deve ricordarsi che con la predetta sentenza interlocutoria 25 gennaio 1996, n. 98, sono stati disposti incompetenti istruttori a carico del legale rappresentante del Consorzio di bonifica Orta e Lavinio.

In particolare, con tale decisione è stata chiesta l'acquisizione agli atti del giudizio dell'atto di nomina del Commissario regionale del Consorzio in parola, degli atti deliberativi citati nell'impugnata deliberazione del predetto Commissario regionale 21 novembre 1988, n. 72, nonché di una documentata relazione, redatta dal legale rappresentante del Consorzio, volta a chiarire se i ricorrenti siano o meno inseriti nei ruoli impugnati e se gli stessi traggono o meno utilità o beneficio dalle opere di bonifica.

Tale richiesta istruttoria è rimasta ineseguita.

Ora deve ricordarsi che - come pacificamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 1° aprile 1999, n. 503, e Sez. VI, 28 aprile 1998, n. 551) - l'inottemperanza della Amministrazione all'ordine del giudice amministrativo di depositare in giudizio i documenti dei quali abbia il possesso, autorizza il giudice in applicazione del principio desumibile dall'art. 116, comma 2, c.p.c., a valutare detto comportamento omissivo in senso favorevole alla domanda del ricorrente, qualora nel contesto dei dati probatori acquisiti il comportamento predetto assuma valore ulteriormente confermativo del convincimento del giudice; fermo restando che tale principio di cui al predetto art. 116, pur da ritenersi in generale applicabile al processo amministrativo, va necessariamente rapportato alla diversa realtà di tale processo, dove al principio dispositivo in ordine alla prova si aggiunge il principio acquisitivo, sul quale si fondano ampi poteri istruttori del giudice, anche in relazione alla particolare posizione processuale della parte pubblica, ben diversa da qualsivoglia parte privata evocata in giudizio.

Con riferimento a tali considerazioni, deve rilevarsi che questo giudice amministrativo, di fronte alla predetta inottemperanza dell'Amministrazione al suo ordine istruttorio, si trova allo stato nell'impossibilità di accertare se i ricorrenti siano o meno inseriti nei ruoli consorziali per l'anno 1989, circostanza questa che, mediante l'ordine istruttorio, si era proposto di raggiungere.

Poiché tali elementi sono nella disponibilità dell'Amministrazione inadempiente il Collegio non ritiene opportuno reiterare detta richiesta istruttoria, ritenendo che, allo stato degli atti, possano considerarsi sussistenti in punto di fatto le circostanze dedotte con il gravame.

4. - Una volta giunti a tale conclusione può utilmente passarsi all'esame del merito del gravame.

Ai fini del decidere deve partirsi dalla considerazione che con l'atto deliberativo impugnato il Commissario regionale del Consorzio di bonifica Orta e Lavinio ha deciso di fissare quale criterio di ripartizione della contribuzione consorziale «l'aliquota contributiva unitaria di centesimi cinquanta per ogni lira di reddito catastale dominicale rivalutato».

Con il primo motivo di gravame i ricorrenti - nel denunciare la violazione degli artt. 10 e 11 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, dell'art. 860 del c.c., degli artt. 15 e 20 della l. reg. Abruzzo 10 marzo 1983, n. 11, e di ogni altra norma o principio in materia, nonché dell'art. 53 dello statuto del Consorzio - si sono nella sostanza lamentati del fatto che la ripartizione delle spese andava in realtà effettuata con riferimento agli effettivi benefici tratti dalle opere realizzate.

Tale censura è fondata.

Deve, invero, sul punto ricordarsi che l'art. 20 della predetta l. reg. Abruzzo 10 marzo 1983, n. 11, recante la normativa in materia di bonifica all'epoca vigente, disponeva testualmente che le spese per il funzionamento dei Consorzi di bonifica sono a carico dei privati «in ragione del beneficio» ricevuto.

Il che comporta che i privati consorziati hanno il diritto-dovere di partecipare alla gestione consortile, sostenendo, quindi, tra l'altro i relativi oneri; e la ripartizione di tali oneri tra i proprietari va effettuata in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di miglioramento fondiario.

In altri termini, in base a tale normativa deve necessariamente sussistere un nesso tra l'onere contributivo ed il beneficio ricevuto dai consorziati.

Per cui - come la sede di L'Aquila di questo Tribunale con sentenza 12 giugno 1993, n. 207, ha già avuto modo di precisare - nel mentre è apparsa priva di vizi la ripartizione delle spese di

gestione delle opere realizzate tenendo conto della estensione per ettaro del terreno reso irriguo, è stato al contrario ritenuto illegittimo il riferimento, ai fini del riparto delle spese nei confronti dei proprietari consorziati, al solo reddito di ciascun immobile, rapportando ad esso il contributo dovuto dal rispettivo proprietario, in quanto il riferimento al solo reddito dominicale dei terreni non appare da solo idoneo ad individuare il beneficio conseguibile dagli immobili stessi per effetto delle opere di bonifica e, quindi, per porre tali redditi a base della ripartizione della contribuzione consortile (così T.A.R. Toscana, Sez. I, 19 settembre 1991, n. 418).

Ora, poiché nel caso di specie la ripartizione delle spese è stata effettuata non con riferimento agli effettivi benefici tratti dalle opere realizzate, ma esclusivamente al reddito catastale dominicale rivalutato sembra evidente al Collegio l'illegittimità posta in essere dall'Amministrazione consortile.

Conseguentemente, va annullata l'impugnata deliberazione del Commissario regionale del Consorzio di bonifica Orta e Lavinio 21 novembre 1988, n. 72, recante la fissazione dei criteri di ripartizione della contribuzione consorziale e delle relative aliquote per l'anno 1989, mentre possono ritenersi assorbite le altre censure dedotte.

E l'illegittimità di tale atto deliberativo travolge, limitatamente alla posizione dei ricorrenti, anche l'impugnata deliberazione 27 giugno 1989, n. 48, di approvazione dei ruoli principali dei contributi consorziali per l'anno 1989, la quale pertanto deve, *in parte qua*, essere annullata; mentre restano ovviamente salve le ulteriori determinazioni che l'Amministrazione intimata andrà ad assumere in merito.

Alla luce delle suseposte considerazioni il ricorso in esame deve, pertanto, essere accolto nel senso sopra precisato e, per l'effetto, debbono essere annullati gli atti impugnati.

Sussistono, per concludere, giuste ragioni per disporre la totale compensazione tra le parti delle spese e degli onorari di giudizio. (Omissis)

#### (1-5) CONTRIBUTI CONSORTILI E LORO CRITERI DI RIPARTIZIONE.

1. - La sentenza in rassegna, afferma principi pacifici in giurisprudenza; tale considerazione, però, suona come censura al comportamento dell'Amministrazione che si è discostata dall'interpretazione, più volte fornita in sede giudiziaria, della disciplina dei contributi consortili, in generale, e dei loro criteri di ripartizione, in particolare.

2. - Preliminarmente la sentenza ha affrontato il problema della giurisdizione in merito al ricorso volto all'annullamento della delibera consortile che ha fissato il criterio per la ripartizione dei contributi posti a carico dei privati consorziati. Al riguardo, la stessa sentenza incidentalmente dà quasi per scontata la definizione dei contributi consortili, quali prestazioni patrimoniali di natura pubblicistica, rientranti nella categoria generale dei tributi. A questo proposito si deve osservare che per tali contributi il carattere di prestazione patrimoniale imposta, specie in passato, era stato posto in dubbio, in quanto l'obbligo della loro corresponsione veniva posto in relazione alla costituzione del consorzio e, quindi, alla volontà dei proprietari consortili.

Il dubbio peraltro è stato successivamente eliminato ad opera della Corte costituzionale che, con sentenza 3 maggio 1963, n. 55 (1) ha correttamente rilevato che, anche se per la costituzione del consorzio è prevista l'iniziativa dei privati interessati alle opere di bonifica, il medesimo consorzio può, tuttavia, essere costituito, in mancanza dell'adesione dei privati, di ufficio; una volta, poi, costituito il consorzio, in seguito al provvedimento amministrativo, l'ente estende i suoi poteri su tutto il territorio del comprensorio, per cui i dissenzienti non possono sottrarsi alla partecipazione al consorzio, né al versamento dei contributi dovuti per le opere affidate all'ente e per le relative spese di gestione.

Inoltre, la struttura e le finalità di precipuo interesse pubblico che caratterizzano lo svolgimento dell'attività del consorzio, portano ad escludere che l'obbligo di contribuire

(1) In *Foro it.*, 1963, 364 ss.

derivi da un impegno di mero carattere contrattuale associativo.

L'occasione per l'anzidetta puntualizzazione era stata fornita dalla questione di legittimità costituzionale della disciplina dei medesimi contributi, sollevata con riferimento al principio della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.

La Corte ha dichiarato infondata la sollevata questione, osservando che il criterio dell'imposizione in relazione al fine cui questa è destinata esclude ogni possibile aspetto di discrezionalità e arbitrarietà nella stessa imposizione; è stato anche rilevato, a fugare ogni residuo dubbio sulla asserita arbitrarietà dell'esercizio del potere impositivo, che specifiche disposizioni normative individuano i soggetti passivi dei contributi e stabiliscono le modalità nella determinazione dei medesimi, mentre un sistema di controlli sia amministrativi che giurisdizionali per tutte le relative operazioni garantisce l'osservanza della relativa disciplina.

3. - Il problema della giurisdizione è stato risolto in conformità di principi pacifici in materia, affermando la competenza del giudice amministrativo, trattandosi di controversia che involge non già la sussistenza del potere impositivo, ma lo scorretto uso dello stesso potere (2).

4. - Affermata la propria competenza giurisdizionale, il T.A.R. di Pescara ha censurato il comportamento dell'Amministrazione che non ha ottemperato alla richiesta del Giudice di depositare alcuni atti in suo possesso; perciò ha valutato il comportamento omissivo, a norma dell'art. 116, 2° co., c.p.c., in senso favorevole alla domanda del ricorrente, ritenendo in punto di fatto sussistenti le circostanze dedotte con il ricorso (3).

5. - Infine, il T.A.R. ha affrontato il problema del criterio di ripartizione dei contributi consortili, giungendo alla conclusione dell'illegittimità del criterio basato sul «reddito catastale dominicale rivalutato» (precisamente, nella misura di centesimi cinquanta per ogni lira di reddito).

In senso analogo si erano pronunciati anche il T.A.R. Toscana (Sez. I) con sentenza 19 settembre 1991, n. 418, in *Trib. amm. reg.*, 1991, I, 3933 e il T.A.R. Umbria con la citata sentenza n. 167 del 1978.

Il principio orientativo per la determinazione del contributo consortile va, infatti, individuato nel beneficio che i proprietari dei terreni ricadenti nel comprensorio di bonifica ricevono dalle opere di bonifica (4).

In applicazione del menzionato principio, è stato ritenuto che anche gli immobili di natura non agricola, che siano ubicati nel comprensorio, vanno sottoposti al contributo, se traggono comunque un beneficio dalle opere di bonifica (5).

In questa ottica, è stato ritenuto legittimo il criterio basato sulla superficie dell'appezzamento, in quanto è considerato un valido indice per il conteggio operato dal Consorzio (6).

Per conseguenza, è stato affermato che i proprietari che non traggano benefici sono esclusi da ogni contribuzione (7).

L'obbligo di contribuzione, ove sussistano le predette condizioni, si estende anche alle opere necessarie per il funzionamento degli enti preposti alle opere di bonifica (8).

Mario Cardillo

(2) Giurisprudenza risalente: Cass. Sez. Un., 4 ottobre 1974, n. 2598, in *Mass. Giur. It.*, 1974, 706; 15 maggio 1998, n. 4920, in questa Riv., 1998, 468, con nota di S. NICOLUCCI, *Ancora sul riparto della giurisdizione in tema di contributi di bonifica*; 6 febbraio 1984, n. 877, in *Giur. agr. it.*, 1986, 89, con nota di MORSILLO G., *Noterelle in tema di spese necessarie per il funzionamento dei consorzi di bonifica*; T.A.R. Umbria, 4 maggio 1978, n. 167, in *Trib. amm. reg.*, 1978, II, 2820.

(3) Anche per l'applicazione dell'anzidetta norma nel processo amministrativo, giurisprudenza costante: Cons. Stato, Sez. VI, 28 aprile 1998, n. 551 e 18 settembre 1997, n. 1342, in *Cons. Stato*, rispettivamente 1998, I,

673 e 1997, I, 12389).

(4) V. LA MEDICA D., *Rassegna di giurisprudenza amministrativa: enti e consorzi agrari*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 381 ss.

(5) Cfr. T.A.R. Veneto, 24 giugno 1983, n. 686, in *Trib. amm. reg.*, 1983, I, 2502.

(6) Così T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 12 giugno 1993, n. 267, in *Trib. amm. reg.*, 1993, I, 3256; Trib. Foggia 23 giugno 1970, Maresca c. Cons. bonifica Capitanata, in *Riv. dir. agr.*, 1971, II, 15.

(7) Cass. Sez. Un., 22 aprile 1971, n. 115, in *Giur. it.*, 1971, I, 1, 1488).

(8) Cass. Sez. Un., n. 877 del 1984, cit.,

# MASSIMARIO

## Giurisprudenza civile

(a cura di PAOLA MANDRICI)

**Agricoltura e foreste - Piccola proprietà contadina - Agevolazioni tributarie - Applicazione - Condizioni - Documentazione della qualità di imprenditore agricolo a titolo principale - Termine triennale per la produzione del certificato dell'Ispezzione provinciale dell'agricoltura - Mancata produzione tempestiva della certificazione - Conseguenze - Decadenza dai benefici - Condizioni e limiti - Mancata produzione dovuta all'inerzia dell'ufficio tenuto al rilascio del certificato - Decadenza dai benefici - Esclusione.** (L. 6 agosto 1954, n. 604, art. 4; l. 25 maggio 1965, n. 590, art. 35; d.l. 22 giugno 1996, n. 332)

Cass. Sez. V Civ. - 9-2-2001, n. 1812 - Finocchiaro, pres.; Papa, est.; Sepe, P.M. (diff.) - Di Vietri ed altro (avv. Mazzarelli) c. Min. delle finanze (Avv. Gen. Stato). (Cassa con rinvio Comm. Trib. Reg. Basilicata 28 novembre 1997)

*L'art. 4 della legge n. 604 del 1954, nel fissare, a partire dalla data della registrazione, il termine di tre anni per la allegazione del certificato dell'Ispezzione agrario che attesti la ricorrenza delle condizioni necessarie per fruire del trattamento fiscale agevolato da parte del richiedente, e nel contemplare, in caso di mancata osservanza, l'obbligo di pagamento delle normali imposte, conferisce natura indefettibile decadenziale a detto termine, collegando alla sua inutile decorrenza la perdita del beneficio della registrazione con aliquota ridotta. La mancata osservanza del termine non comporta, peraltro, la perdita del beneficio per il richiedente tutte le volte in cui essa dipenda dalla omissione dell'ufficio tenuto al rilascio della certificazione, considerato che, non essendo consentito un accertamento giudiziale diretto dei requisiti per le agevolazioni, l'omissione dell'ufficio stesso priva il contribuente dell'unico strumento, dal carattere assorbente, di documentazione degli stessi (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 20 marzo 1998, n. 2936, in questa Riv., 1999, 229, con nota di DI PAOLO G., *Le agevolazioni per la piccola proprietà contadina competono quando il ritardo nella presentazione del certificato è attribuibile alla P.A.*; Cass. 27 agosto 1997, n. 8057, in Riv. giur. edil., 1998, 489. Sul punto vedi anche Cass. 11 ottobre 1994, n. 8296, in questa Riv., 1995, 350, con nota di LO SURDO G., *Cenni sulla prova del diritto del coltivatore alle agevolazioni fiscali a favore della piccola proprietà contadina*, in *Il fisco*, 1995, 2655, con nota di VARETTO A., *Imposta di registro agevolata per l'agricoltura: lo status di coltivatore diretto va accertato nel merito dal giudice tributario.*

\*

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - Determinazione (stima) - Opposizione alla stima - Occupazione legittima di suoli edificabili - Indennità - Determinazione - Criteri - Criterio degli interessi legali calcolati sulla somma determinata a titolo di indennità di espropriazione - Legittimità - Ius superveniens ex art. 5 bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito in legge n. 359 del 1992 - Conseguente rideterminazione della indennità di occupazione legittima - Sulla base della indennità di espropriazione così rideterminata - Legittimità - Sulla base del valore venale del bene - Ammissibilità - Esclusione.** (L. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 71, 72; d.l. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis; l. 8 agosto 1992, n. 359)

Cass. Sez. I Civ. - 16-11-2000, n. 14856 - Reale, pres.; Bonomo, est.; Russo, P.M. (conf.) - Chinellato (avv. Manzi ed altri) c. Comune di Venezia. (Cassa con rinvio App. Venezia 24 settembre 1997)

*L'indennità per l'occupazione di suoli a vocazione edificatoria preordinata alla successiva espropriazione, se determinabile ai sensi dell'art. 72, comma quarto, della legge n. 2359 del 1865 - il cui precepto trova generale applicazione in assenza di peculiari disposizioni che fissino criteri diversi -, deve essere liquidata in ogni caso, e,*

*quindi, anche in ipotesi di rideterminazione dell'indennità di espropriazione conseguente allo ius superveniens di cui all'art. 5 bis del d.l. n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, nella legge n. 359 del 1992, in misura corrispondente ad una percentuale, legittimamente riferibile al saggio degli interessi legali, dell'indennità che sarebbe dovuta per l'espropriazione dell'area occupata, e non anche con riferimento al valore venale del bene, essendo il procedimento per l'occupazione preliminare divenuto, da autonomo, mera fase subprocedimentale del più ampio procedimento espropriativo (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. Sez. Un. 20 gennaio 1998, n. 493, in Foro it., 1998, 371, con nota di BENINI S.; in Giust. civ., 1998, 667, con nota di GIACALONE G., *Sulla determinazione dell'indennità di occupazione*, in Riv. giur. edil., 1998, 629, con nota di BONATTI S., *Ancora sui criteri per il calcolo dell'indennità di occupazione*, in Foro amm., 1998, 1337, con nota di IANNOTTA R. Sul punto vedi anche Cass. 14 settembre 1999, n. 9814, in Giust. civ. Mass., 1999, 1974.

\*

**Espropriazione p.p.u. - Procedimento - Liquidazione dell'indennità - In genere - Indennità aggiuntiva ex art. 17 legge n. 865 del 1971 - Ambito di applicazione - Coltivatore diretto non rivestente la qualità di fittavolo, mezzadro, colono o compartecipe del fondo espropriato - Esclusione.** (L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17)

Cass. Sez. I Civ. - 16-2-2001, n. 2270 - Carnevale, pres.; Morelli, est.; Uccella, P.M. (conf.) - Verga (avv. Varano ed altro) c. C.I.M.E.P. (avv. Delli Santi ed altro). (Conferma App. Milano 30 gennaio 1998)

*L'indennità aggiuntiva prevista dall'art. 17 della legge n. 865 del 1971 non spetta a qualsiasi coltivatore (anche di fatto) del fondo espropriato, ma a chi lo coltivava sulla base di uno dei rapporti giuridici espressamente elencati dalla detta norma (1).*

(1) In senso conforme cfr. Cass. 17 dicembre 1986, n. 7610, in questa Riv., 1987, 698. Sul punto vedi anche Cass. 27 aprile 1999, 4191, in Giust. civ. Mass., 1999, 949; Cass. 28 agosto 1998, n. 8577, in Riv. giur. edil., 1998, 1334.

\*

**Contratti agrari - Affitto di fondi rustici - Affitto a coltivatore diretto - Coltivatore diretto - In genere - Art. 6 legge n. 203 del 1982 - Nozione.** (L. 3 maggio 1982, n. 203, art. 6)

Cass. Sez. III Civ. - 4-12-2000, n. 15438 - Duva, pres.; Finocchiaro, est.; Ceniccola, P.M. (conf.) - Robotti (avv. Menghini) c. Sacchi ed altro (avv. Recchia). (Cassa senza rinvio App. Torino 3 marzo 1998)

*L'art. 6 l. 3 maggio 1982, n. 203 nel definire il concetto di coltivatore diretto si limita a stabilire che la forza lavorativa sua e della famiglia deve costituire almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, tenuto conto agli effetti del computo delle giornate necessarie per la sua coltivazione anche dell'impiego di macchine agricole, senza fare alcun riferimento alla esclusività dell'attività coltivatrice rispetto ad altre eventualmente esercitate e, quindi, prescindendo dalla limitata estensione del fondo, nonché dalla modesta entità dell'organizzazione imprenditoriale, dallo svolgimento da parte del coltivatore di altre attività lavorative su terreni diversi o in settori extragricoli, ancorché in misura prevalente (1).*

(1) In senso conforme cfr.: Cass. 24 novembre 1997, n. 11767, in questa Riv., 1998, 342, con nota di Busetto G., *L'evoluzione della nozione di coltivatore diretto*, Cass. 16 febbraio 1995, n. 1690, ivi, 1996, 483; Cass. 21 giugno 1993, n. 6858, ivi, 1993, 613.

## Giurisprudenza penale

(a cura di PATRIZIA MAZZA)

**Corpo forestale dello Stato - Addetti ai servizi forestali - Qualifica indiscriminata di agenti di p.g. - Esclusione - Grado rivestito - Rilevanza - Sottufficiali addetti al Corpo forestale della Regione Sardegna - Qualificazione di ufficiali di p.g. - Sussistenza - Fondamento - Fattispecie.** (Nuovo c.p.p., art. 57; d.lgs. 12 marzo 1948, n. 804, art. 13)

Cass. Sez. I Pen. - 7-8-2000, n. 4491 - Teresi, pres.; Riggio, est.; Cosentino, P.M. (diff.) - P.M. in proc. Ruggiu e altri. (*Annulla senza rinvio Trib. Sassari 9 febbraio 2000*)

*Alla luce della disciplina di cui all'art. 57, comma secondo, lett. b) c.p.p. non è consentita una indiscriminata attribuzione della qualifica di agenti di polizia giudiziaria a tutti gli addetti ai servizi forestali, a prescindere dal grado di cui ciascuno sia titolare. Inoltre la previsione del comma primo, lett. b) del citato articolo annovera tra gli ufficiali di polizia giudiziaria i sottufficiali ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità, e questo riconoscimento, per i sottufficiali appartenenti al Corpo forestale della Regione Sardegna, trova la sua fonte normativa nell'art. 13 d.lgs. 12 marzo 1948, n. 804, norma operante anche successivamente all'istituzione della Regione a statuto speciale, in quanto non abrogata né espressamente, né implicitamente, da successive disposizioni di legge. (Fattispecie in cui è stato ritenuto legittimo il sequestro di tre fucili da caccia disposti da personale del Corpo forestale della Regione Sardegna, tra cui il maresciallo maggiore (1).*

(1) In senso conforme, con riferimento a diffida del Corpo forestale Valdostano, Cass. Sez. III, 28 marzo 1994, n. 2639 c.c., Sacco, in *Mass. dec. pen.*, 1994, n. 197.589.

\*

**Servitù - Servitù di elettrodotto - Incendio colposo per arco voltaico - Obbligo contrattuale del proprietario del fondo servente di provvedere al taglio dei rami degli alberi - Irrilevanza - Responsabilità esclusiva dell'utente della servitù - Sussistenza.** (C.p., artt. 42, 423; r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 121)

Cass. Sez. IV Pen. - 2-6-2000, n. 6571 - Frangini, pres.; Savino, est.; Galgano, P.M. (conf.) - Sanna ed altro, ric. (*Conferma App. Cagliari 7 dicembre 1999*)

*L'obbligo di provvedere al taglio di rami di alberi in vicinanza di una linea elettrica in modo da assicurare una distanza di sicurezza dai conduttori aerei ed evitare - così - corti circuiti, fa capo - come previsto dall'art. 121 della legge n. 1775 del 1933 - (esclusivamente) al proprietario-gestore della linea elettrica (nella specie l'ENEL, e, per esso, all'incaricato del controllo sul tratto interessato, e non è delegabile o trasferibile, neppure al proprietario del fondo oggetto della servitù di elettrodotto, a carico del quale, pertanto, in ipotesi di incendio colposo conseguente ad un fenomeno di arco voltaico, non si renderà configurabile alcun tipo di responsabilità penale. Ed ove poi quest'ultimo, con contratto stipulato all'atto della costituzione della servitù di elettrodotto, avesse assunto su di sé l'obbligo di provvedere al taglio dei rami, il conseguente titolo di responsabilità contrattuale non potrà, in sede penale, essere assunto in considerazione ai fini delle statuizioni civili, posto che l'azione civile da danno che può essere fatta valere nel processo penale è soltanto quella collegata direttamente e strettamente al fatto reato, e posto che sia le pretese della parte civile, che le eccezioni dell'imputato e del responsabile civile ad esse correlative, debbono avere fondamento esclusivo nel titolo rappresentato dal fatto di reato, e non possono in alcun modo riguardare titoli diversi aventi rilevanza solo civilistica, e perciò suscettibili di essere fatti valere solo nella loro sede propria, rappresentata da un autonomo processo civile (1).*

(1) Non risultano precedenti in termini.

**Bellezze naturali (protezione delle) - In genere - Reato di pericolo - Mancanza di autorizzazione paesaggistica - Realizzazione di lavori - Reato - Sussistenza.** (L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1, comma, lett. s)

Cass. Sez. VI Pen. - 19-9-1999, n. 8520 - Tranfo, pres.; Fiale, est.; Scardaccione, P.M. (conf.) - Stanzione ed altro, ric. (*Dichiara inammissibile App. Salerno 18 marzo 1997*)

*Il reato di cui all'art. 1 sexies della legge n. 431 del 1985 si consuma con la sola realizzazione di lavori, attività o interventi in zone vincolate senza la prescritta autorizzazione paesaggistica ed ha natura perciò di reato di pericolo, che prescinde dall'alterazione concreta del paesaggio (1).*

(1) In senso conforme Cass. Sez. III, 24 ottobre 1995, n. 1429, Montone, in *Mass. dec. pen.*, 1995, n. 202.702.

\*

**Sanità pubblica - Smaltimento di rifiuti - Omissione dell'obbligo di bonifica - Reato di cui all'art. 51 bis del d.lgs. 22 del 1997 - Natura.** (D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 51 bis, 17; d.m. ambiente 25 ottobre 1999, n. 471)

Cass. Sez. III Pen. - 7-6-2000, n. 1783 (c.c.) - Malinconico, pres.; Novarese, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Pizzuti, ric. (*Annulla con rinvio Gip. Trib. Monza 14 febbraio 2000*)

*La contravvenzione di cui all'art. 51 bis del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 si configura come reato omissivo di pericolo presunto che si consuma ove il soggetto non proceda all'adempimento dell'obbligo di bonifica secondo le scadenze proceduralizzate dell'art. 17. La norma predetta si applica anche a situazioni verificate in epoca anteriore all'emanazione del regolamento di cui al d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 (in vigore dal 16 dicembre 1999).*

(1) Non risultano precedenti in termini. In dottrina, sulla bonifica dei siti contaminati, cfr. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti contaminati, la prima decisione della Suprema Corte, in Ambiente*, 2000, 805 e segg.; PRATI, *L'art. 51 bis come reato omissivo di pericolo presunto*, *ivi*, 2000, 1048 e segg., entrambi a commento della sentenza in esame.

\*

**Produzione, commercio e consumo - Prodotti alimentari - Prodotti in confezioni e prodotti sfusi - Reato previsto all'art. 5, lett. d) legge n. 283 del 1962 - Alimenti insudiciati o infestati da parassiti o alterati - Desunzione di tale stato dalle condizioni di conservazione dell'alimento - Ammissibilità - Esclusione - Fondamento.** (L. 30 aprile 1962, n. 283, art. 5, comma, lett. d)

Cass. Sez. III Pen. - 6-9-2000, n. 9449 - Acquarone, pres.; Grillo, est.; De Nunzio, P.M. (diff.) - Campitiello, imp. (*Annulla senza rinvio, App. Napoli, 28 settembre 1999*)

*Per la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 5, lett. d) della l. 30 aprile 1962, n. 283 (disciplina igienica delle sostanze alimentari) è indispensabile che il prodotto alimentare si presenti oggettivamente «insudiciato» o, alternativamente, «infestato da parassiti» ovvero «alterato», senza che tali circostanze possano essere desunte dalle condizioni di conservazione dell'alimento, atteso che, trattandosi di reato di pericolo, per la cui integrazione è sufficiente il pericolo di un danno per la salute pubblica, la presunzione di pericolosità non può farsi discendere dalla ulteriore presunzione che lo stato previsto dalla citata lett. d) discenda dalle condizioni ambientali nelle quali l'alimento viene tenuto (1).*

(1) Giurisprudenza pacifica sul punto. In senso conforme cfr. Cass. Sez. VI, 12 novembre 1982, Capuano, in *Mass. dec. pen.*, 1983, 1276, n. 161.159; Id., Sez. VI, 11 marzo 1976, Borgia, *ivi*, 1976, 446, n. 132.750.

## Giurisprudenza amministrativa

(a cura di FILIPPO DE LISI)

**Ambiente - Parchi naturali nazionali - Istituzione - Competenza dello Stato - Cooperazione con Regioni - Necessità.**

**Ambiente - Parchi naturali nazionali - Istituzione - Salvezza usi civici - Specifica previsione - Esclusione.** (L. 6 dicembre 1991, n. 394, art. 11, cc. 5)

Cons. Stato, Sez. VI - 21-8-2000, n. 4518 - Ruoppolo, pres.; De Nicolis, est. - U.N.A.V.I. (avv. Coronas) e F.I.C. (avv. Clarizia) c. Presidenza Consiglio Ministri (Avv. gen. stato).

*Il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di protezione della natura, di riserve e di parchi naturali non ha comportato l'eliminazione in capo allo Stato del potere di istituzione di un parco d'interesse nazionale; tuttavia, l'interferenza e l'intreccio di tali poteri statali con numerose materie assegnate alle competenze regionali comportano che l'esercizio di quei poteri statali si svolga nel rispetto di procedure di cooperazione legalmente stabilite, che, in relazione ai momenti di massima incidenza sulle competenze regionali, debbono consistere in specifiche forme di intesa, come il parere delle Commissioni paritetiche di cui alla delibera C.I.P.E. 5 agosto 1988 (1).*

*L'atto di istituzione di un parco nazionale non deve necessariamente prevedere la salvezza degli usi civici che discende direttamente dall'art. 11, co. 5, della l. 6 dicembre 1991, n. 394, senza pregiudizio della possibilità, in un secondo momento, su richiesta dell'ente parco, di liquidazione dei diritti esclusivi di caccia e degli altri usi civici (2).*

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del T.A.R. Lazio (Sez. III) 11 marzo 1998, n. 395 (in *Trib. amm. reg.*, 1998, I, 1230).

Sulla prima massima, per riferimenti, v.: Corte cost., 15 giugno 1989, n. 337; 15 novembre 1988, n. 1031; 15 novembre 1988, n. 1029; 25 luglio 1984, n. 223; rispettivamente, in *Cons. Stato*, 1989, II, 807; 1988, II, 2054 e 2031; 1984, II, 853.

\*

**Agricoltura e foreste - Aziende agriturismo-venatorie - Localizzazione in zone di interesse faunistico - Possibilità - Ragioni.**

T.A.R. Marche - 7-7-2000, n. 1143 - Venturini, pres.; Manzi, est. - G.B.S.D.B. (avv. Buonassini) c. Provincia Pesaro-Urbino (avv. Valentini) e Azienda agriturismo venatoria Monte Marino (avv. Cecchini e Conte).

*L'interesse faunistico della zona di per sé non impedisce la localizzazione di aziende agriturismo-venatorie, in quanto la gestione delle medesime si attua sotto il controllo dei competenti organismi dell'amministrazione provinciale e sulla base di appositi piani di immissione di animali a scopo di pronta caccia e di ripopolamento, proprio per non alterare le caratteristiche faunistiche naturali dei territori compresi nell'ambito delle suddette aziende (1).*

(1) Si è trattato della costituzione di un'azienda di agriturismo venatorio. Al riguardo, il T.A.R. ha, tra l'altro, osservato che le iniziative di caccia nel contesto delle aziende agriturismo-venatorie sono strumentali all'esercizio dell'impresa agricola, in quanto finalizzate a garantire un'integrazione del reddito degli imprenditori agricoli operanti in aree d'agricoltura svantaggiata, ovvero interessate da fenomeni di dismissione delle coltivazioni in esecuzione di disposizioni di razionalizzazione adottate a livello comunitario.

**Ambiente - Beni storici e artistici - Imposizione vincolo - Procedimento - Comunicazione d'avvio - Necessità.** (L. 7 agosto 1990, n. 241; l. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 21)

**Ambiente - Beni storici e artistici - Imposizione vincolo - Procedimento - D.m. 13 giugno 1994, n. 495 - Termine per conclusione del procedimento - Anteriore al termine per presentazione di osservazioni - Illegittimità.** (D.m. beni culturali 13 giugno 1994, n. 495; l. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 2 e 4)

Cons. Stato, Sez. VI - 1-9-2000, n. 4649 - Ruoppolo, pres.; Piscitello, est. - Ministero beni culturali (Avv. gen. Stato) c. Soc. A.I. (avv. Righi) e altro (n.c.).

*L'ampia portata della l. 7 agosto 1990, n. 241, ispirata al criterio della generale proceduralizzazione dell'attività amministrativa e dell'apporto collaborativo degli interessati impone la sua applicazione anche ai procedimenti di vincolo storico e artistico di cui all'art. 21 della l. 1° giugno 1939, n. 1089 (1).*

*Il decreto del ministero dei beni culturali 13 giugno 1994, n. 495 (regolamento attuativo degli artt. 2 e 4 della l. 7 agosto 1990, n. 241, illegittimamente, all'art. 5, co. 2 e 4, prevede la possibilità di concludere il procedimento impositivo del vincolo storico e artistico, anche prima della scadenza del termine concesso agli interessati per la presentazione di osservazioni e memorie (2).*

(1-2) Il Consiglio di Stato ha confermato, con diversa motivazione, la sentenza del T.A.R. Toscana (Sez. III), 21 novembre 1998, n. 394 (in *Trib. amm. reg.*, 1999, n. 256).

Sulla prima massima, per riferimenti, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 29 settembre 1999, n. 1295; 16 aprile 1998, n. 515; 16 giugno 1997, n. 57; rispettivamente in *Cons. Stato*, 1999, I, 1492, 1998, I, 663 e 1997, I, 105.

\*

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Estensivizzazione della produzione - Allevamento bovini - Interpretazione delle norme comunitarie - Ammissione al beneficio - Conseguenze.**

**Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Estensivizzazione della produzione - Allevamento bovini - Ammissione al beneficio - Condizioni.**

T.A.R. Toscana, Sez. I - 11-7-2000, n. 1605 - Virgilio, pres.; Colombati, est. - P.C. (avv. Chiaroni, Padoa e Iaria) c. Ministero agricoltura e foreste (Avv. distr. Stato), Comunità montana Monte Amiata (avv. Chiti) e Regione Toscana (n.c.).

*Le norme comunitarie sul regime di aiuto alla estensivizzazione non consentono a uno Stato, in caso di calo della produzione verificatosi durante il periodo di impegno, di subordinare la concessione dell'aiuto alla condizione che la produzione realizzata nel corso del periodo intermedio venga ridotta durante il periodo di impegno di una quantità corrispondente almeno il 20 per cento della produzione del periodo di riferimento (1).*

*Ai fini della concessione del contributo per l'estensivizzazione della produzione (nella specie, bovini), si deve aver riguardo alla produzione realizzata nel corso del periodo di riferimento, senza tener conto delle variazioni verificatesi durante il periodo intermedio, per cui l'aiuto è dovuto per tutti i capi che, per ogni anno del quinquennio di impegno, risultano allevati in meno rispetto alla media dei capi allevati nel periodo di riferimento (2).*

(1-2) La sentenza fa richiamo alla sentenza della Corte di giustizia europea 9 gennaio 1977.

In senso conforme, v.: Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 1997, n. 1412, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1675.

## PARTE III - PANORAMI

## RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Modifica dell'allegato II del reg. (CEE) n. 2092/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. *Reg. Commissione 2 marzo 2001, n. 436/2001*. (G.U. 3 marzo 2001, n. L 63)

Modalità di applicazione del reg. (CEE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali. *Reg. Commissione 2 marzo 2001, n. 438/2001*. (G.U.C.E. 3 marzo 2001, n. L 63)

Modifica del reg. (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi di analisi ad essi attinenti. *Reg. Commissione 6 marzo 2001, n. 455/2001*. (G.U.C.E. 7 marzo 2001, n. L 65)

Modifica della dec. 98/357/CE che fissa l'elenco delle aziende di allevamento ittico riconosciute in Italia. *Dec. Commissione 27 febbraio 2001, n. 2001/187/EC*. (G.U. 9 marzo 2001, n. L 67)

Integrazione della dir. 90/219/CEE relativamente ai criteri per stabilire la sicurezza per la salute umana e per l'ambiente di alcuni tipi di microrganismi geneticamente modificati. *Dec. Consiglio 8 marzo 2001, n. 2001/204/EC*. (G.U.C.E. 15 marzo 2001, n. L 73)

Completamento dell'allegato del reg. (CE) n. 2400/96 relativo all'iscrizione di alcune denominazioni nel «Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette» di cui al reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. *Reg. Commissione 15 marzo 2001, n. 509/2001*. (G.U.C.E. 16 marzo 2001, n. L 76)

Modifica del reg. (CE) n. 1623/2000 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda i meccanismi di mercato. *Reg. Commissione 20 marzo 2001, n. 545/2001*. (G.U.C.E. 21 marzo 2001, n. L 81)

Modifica del reg. (CE) n. 2316/1999 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, per quanto riguarda le superfici ritirate dalla produzione e l'elenco delle varietà di lino e di canapa ammissibili. *Reg. Commissione 21 marzo 2001, n. 556/2001*. (G.U.C.E. 22 marzo 2001, n. L 82)

Deroga, per quanto riguarda il ritiro dei terreni dalla produzione, al reg. (CE) n. 2316/1999, recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi. *Reg. Commissione 23 marzo 2001, n. 575/2001*. (G.U.C.E. 24 marzo 2001, n. L 85)

Modifica del reg. (CE) n. 2461/1999 recante modalità d'applicazione del reg. (CE) n. 1251/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'uso di superfici ritirate dalla produzione allo scopo di ottenere materie prime per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti non destinati in primo luogo al consumo umano o animale. *Reg. Commissione 26 marzo 2001, n. 587/2001*. (G.U.C.E. 27 marzo 2001, n. L 86)

Modifica del reg. (CE) n. 528/1999 recante misure intese a migliorare la qualità della produzione oleicola. *Reg. Commissione 27 marzo 2001, n. 593/2001*. (G.U.C.E. 28 marzo 2001, n. L 88)

Adattamento dei quantitativi globali fissati all'art. 3 del reg. (CEE) n. 3950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. *Reg. Commissione 28 marzo 2001, n. 603/2001*. (G.U.C.E. 29 marzo 2001, n. L 89)

## LEGISLAZIONE NAZIONALE

Attuazione della dir. 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano. *D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 31*. (G.U. 3 marzo 2001, n. 52, suppl. ord. n. 41/L)

Approvazione dello statuto del consorzio di tutela dei vini «Colli di Parma» e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla denominazione di origine controllata. *D.M. (politiche agricole e forestali) 19 febbraio 2001*. (G.U. 7 marzo 2001, n. 55)

Istituzione del registro di detenzione degli esemplari di specie animali e vegetali. *D.M. (ambiente) 22 febbraio 2001*. (G.U. 12 marzo 2001, n. 59)

Testo del d.l. 11 gennaio 2001, n. 1, coordinato con la legge di conversione 9 marzo 2001, n. 49, recante: «Disposizioni urgenti per la distruzione del materiale specifico a rischio per encefalopatie spongiformi bovine e delle proteine animali ad alto rischio, nonché per l'ammasso pubblico temporaneo delle proteine animali a basso rischio. Ulteriori interventi per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina». *Testo coordinato del d.l. 11 gennaio 2001, n. 1*. (G.U. 12 marzo 2001, n. 59)

Sospensione dei termini e dei versamenti tributari a favore dei soggetti colpiti dagli eventi verificatisi a seguito dell'emergenza causata dall'encefalopatia spongiforme bovina (BSE). *D.M. (finanza) 14 marzo 2001*. (G.U. 16 marzo 2001, n. 63)

Regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali. *D.P.R. 28 marzo 2000, n. 450*. (G.U. 17 marzo 2001, n. 64)

Approvazione dello statuto del consorzio per la tutela dei vini «Colli di Scandiano e di Canossa» D.O.C., in Reggio Emilia. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 marzo 2001*. (G.U. 17 marzo 2001, n. 64)

Approvazione dei moduli tipo previsti all'art. 42, comma 1, del d.m. 19 luglio 2000, n. 403 «Nuovo regolamento di esecuzione della l. 15 gennaio 1991, n. 30, concernente disciplina della riproduzione animale». *D.M. (politiche agricole e forestali) 12 febbraio 2001*. (G.U. 19 marzo 2001, n. 65)

Approvazione dello statuto del consorzio per la tutela del vino «Reggiano» DOC e conferimento dell'incarico allo svolgimento delle funzioni di tutela, di valorizzazione e di cura generale degli interessi connessi alla citata denominazione di origine controllata. *D.M. (politiche agricole e forestali) 2 marzo 2001*. (G.U. 19 marzo 2001, n. 65)

Modificazioni del decreto 24 febbraio 2000 di determinazione dei consumi medi dei prodotti petroliferi impiegati in lavori agricoli. *D.M. (politiche agricole e forestali) 9 marzo 2001*. (G.U. 21 marzo 2001, n. 67)

Iscrizione della denominazione «Val di Mazara» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *Prov. (politiche agricole e forestali) 13 marzo 2001*. (G.U. 28 marzo 2001, n. 73)

Iscrizione della denominazione «Agnello di Sardegna» nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette. *Prov. (politiche agricole e forestali) 13 marzo 2001*. (G.U. 28 marzo 2001, n. 73)

Programma Tetti fotovoltaici. *D.M. (ambiente) 16 marzo 2001*. (G.U. 29 marzo 2001, n. 74)

Modificazioni al d.m. 22 febbraio 2001 concernente l'istituzione del registro di detenzione degli esemplari di specie animali e vegetali. *D.M. (ambiente) 28 gennaio 2001*. (G.U. 31 marzo 2001, n. 76)

## LEGISLAZIONE REGIONALE

**BASILICATA**

Usi civici e loro gestione in attuazione della legge n. 1766/1927 e r.d. n. 332/1928. *L.R. 12 settembre 2000, n. 57*. (B.U. 16 settembre 2000, n. 59)

**CALABRIA**

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. *L.R. 28 agosto 2000, n. 16*. (B.U. 5 settembre 2000, n. 79)

**MOLISE**

Sospensione degli effetti degli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 11/2000 ad oggetto: «Norme sulla commercializzazione dei funghi epigei, secondo i principi stabiliti dalla legge n. 352/1993». *L.R. 7 settembre 2000, n. 40*. (B.U. 16 settembre 2000, n. 18)

Modifiche al regolamento regionale per le aziende faunistico-venatorie senza scopo di lucro n. 1 dell'8 giugno 1995. *R.R. 17 ottobre 2000, n. 4*. (B.U. 31 ottobre 2000, n. 21)

**PIEMONTE**

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi. Modifiche ed integrazione alla l.r. 3 luglio 1996, n. 39 e determinazione nuovi importi. *L.R. 29 agosto 2000, n. 48*. (B.U. 6 settembre 2000, n. 36)

Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento acustico. *L.R. 20 ottobre 2000, n. 52*. (B.U. 25 ottobre 2000, n. 43)

Integrazione alla delibera legislativa «Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento acustico». *L.R. 20 ottobre 2000, n. 53*. (B.U. 25 ottobre 2000, n. 43)

**SARDEGNA**

Differimento della soppressione dell'azienda delle foreste demaniali della Regione Sardegna. *L.R. 18 luglio 2000, n. 13*. (B.U. 27 luglio 2000, n. 23)

Attuazione del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, sulla tutela delle acque dall'inquinamento, modifica alle leggi regionali 21 settembre 1993, n. 46 e 29 luglio 1998, n. 23 e disposizioni varie. *L.R. 19 luglio 2000, n. 14*. (B.U. 27 luglio 2000, n. 23)

**SICILIA**

Norme finanziarie concernenti la campagna antincendio 2000 e interventi in favore dei consorzi di bonifica. *L.R. 22 agosto 2000, n. 16*. (B.U. 25 agosto 2000, n. 39)

Norme finanziarie per il funzionamento della segreteria generale della presidenza della Regione ed in materia di agricoltura e formazione professionale. *L.R. 22 agosto 2000, n. 17*. (B.U. 25 agosto 2000, n. 39)

**TOSCANA**

Norme per la conservazione e la tutela degli *habitat* naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche - Modifiche alla l.r. 23 gennaio 1998, n. 7 - Modifiche alla l.r. 11 aprile 1995, n. 49. *L.R. 6 aprile 2000, n. 56*. (B.U. 17 aprile 2000, n. 17)

Disciplina fitosanitaria della produzione e della commercializzazione dei vegetali e dei prodotti vegetali. *L.R. 6 aprile 2000, n. 57*. (B.U. 17 aprile 2000, n. 17)

Modifica della l.r. 14 gennaio 1998, n. 1 «Aiuti per lo svolgimento di attività di miglioramento genetico delle specie animali di interesse zootecnico». *L.R. 3 agosto 2000, n. 64*. (B.U. 14 agosto 2000, n. 26)

Modifica della l.r. 18 novembre 1998, n. 81 recante «l.r. 11 agosto 1997, n. 65 - Istituzione dell'ente per la gestione del parco regionale delle Alpi Apuane. Soppressione del relativo consorzio. Norma transitoria». *L.R. 29 agosto 2000, n. 65*. (B.U. 8 settembre 2000, n. 28)

**UMBRIA**

Proroga del termine di cui all'art. 1 - comma primo - della l.r. 9 giugno 1998, n. 19 - Strutture operative nell'agricoltura: disciolto E.S.A.U. ed A.R.U.S.I.A. *L.R. 30 agosto 2000, n. 36*. (B.U. 6 settembre 2000, n. 48)

Norme transitorie di applicazione del regolamento regionale 30 novembre 1999, n. 34 - Prelievo della specie cinghiale. *R.R. 12 settembre 2000, n. 5*. (B.U. 20 settembre 2000, n. 51)

**VENETO**

Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto. *L.R. 7 settembre 2000, n. 17*. (B.U. 12 settembre 2000, n. 81)

## LIBRI

**Manuale di diritto agrario**, di ALBERTO GERMANÒ, 3<sup>a</sup> ed. - Giappichelli Editore, Torino, 2000, pag. XII - 416, L. 46.000.

A lungo impegnato in magistratura, Alberto Germanò non ha, però, mai lasciato gli studi di diritto agrario che lo hanno portato in cattedra, con il conseguente abbandono della toga di magistrato.

Il Suo impegno, in uno come nell'altro settore delle sue attività, è sempre stato intenso, sicché la Sua produzione è molto vasta, passando dal processo agrario, amore giovanile mai dimenticato, allo studio dei contratti agrari per arrivare, più di recente, al diritto agrario comunitario.

La molteplicità dei Suoi interessi, e la comprensione dello spostarsi progressivo delle finalità che il legislatore - nazionale e comunitario - riconoscono al diritto agrario, e di conseguenza anche delle norme in materia, lo hanno portato, quando ha deciso di scrivere questo «Manuale», ad affrontare la materia in modo diverso dal tradizionale: basti solo considerare che su più di 400 pagine, anche la terza edizione dell'opera dedica pochissime pagine ai contratti agrari di concessione di fondi rustici, un tempo perno dello studio della materia.

Alcune pagine sono dedicate alle ragioni della specifica disciplina dell'agrario: esse mostrano come anche sotto questo profilo l'evoluzione della materia sia di grande rilievo: dall'agricoltore prevalentemente produttore di materie prime quale sembra emergere dal codice civile - frutto, per quanto riguarda la materia agricola, del compromesso nato dalla frettolosa - anche se per molti versi pregevole - fusione dei due codici e dall'inclusione degli

agricoltori fra gli imprenditori in quanto operanti per il mercato, all'imprenditore agricolo immerso nella realtà mercantile del nostro tempo, nella quale marchi collettivi od individuali, biotecnologie e novità vegetali, DOP e IGP, denominazioni divenute comuni e etichettatura attribuiscono all'attività agraria nuovi profili nei quali sembra, per certi versi, perdere di rilievo la stessa definizione di imprenditore agricolo.

Ma, mentre quanto ai contratti agrari l'A. mette in evidenza il loro sostanziale superamento, all'impresa agricola e all'imprenditore che in essa opera egli riserva una attenzione di grande rilievo, essendo l'opera impostata proprio sulla valorizzazione dell'attività e dei soggetti che operano nel settore primario. È innegabile, d'altra parte, che la presa di coscienza della scarsa rilevanza dei contratti agrari, la quale può apparire eterodossa a molti, nella sostanza coglie nel segno evidenziando il nuovo che permea, oramai, la materia; quanto alla concessione di fondi rustici, infatti, essa appare pressoché totalmente liberalizzata e rimessa alla negoziazione delle parti, con l'assistenza delle Organizzazioni professionali, mentre altre forme di programmazione dell'attività agricola vanno emergendo, quali quelle relative alla protezione dell'ambiente - con conseguente coinvolgimento dell'agricoltore sia quale utilizzatore di sostanze potenzialmente nocive che come esso stesso fattore positivo nel processo di tutela della natura e di sua riabilitazione - e quelle sulla protezione della salute e del consumatore, in ordine alle quali il diritto comunitario, innestandosi sul già non trascurabile ceppo nazionale intriso, per altro, di meccanismi di tutela più del «tipico» che dell'«igienico», sta provocando una vera «rivoluzione nel modo di coltivare», richiedend-



do al conduttore una specifica ed inusitata professionalità – essendo esso responsabile, appunto, dell'uso di sostanze potenzialmente pericolose per l'ambiente, per il consumatore e per lo stesso agricoltore – e un migliore controllo del processo produttivo. Ma proprio questi «nuovi» modi di svolgere l'attività agricola portano a considerare possibile – sia consentita questa digressione al recensore – una modifica della figura dell'imprenditore agricolo vecchia maniera per riconoscere che anche quello agricolo è sottoposto a regole analoghe a quelle che riguardano l'imprenditore commerciale, ferme restando le peculiarità non già delle regole formali ma della sostanza dell'attività svolta, caratterizzata, e questa è la novità che si deve cogliere, dall'uso di tecnologie avanzate e di sostanze un tempo sconosciute che richiedono professionalità e conoscenze adeguate.

D'altra parte, le grandi diversità che contraddistinguono le agricolture italiane giustificano l'emergere di questa distinzione, mentre l'antica antropizzazione di zone oggi marginali inducono il legislatore – nazionale o comunitario che sia – a operare per il mantenimento della popolazione nei territori cc.dd. svantaggiati, offrendo l'occasione di avviare sempre più vistosamente l'agricoltore nel settore della fornitura di servizi e a destinare la sua impresa a scopi multifunzionali, pur fondati *in primis* sulla indispensabile attività di coltivazione e di allevamento; l'indispensabilità si rinvia soprattutto nella necessità di garantire la permanenza sul territorio del conduttore dei terreni, al fine di farne, tra l'altro, il soggetto che, unitamente ad altri, mantiene vitale e vivibile un territorio che rischierebbe, altrimenti, l'abbandono, con conseguenze gravi anche in relazione alla stabilità delle sue stesse caratteristiche. Non si deve, infatti, per amore della «ruralità», intesa come la considerazione dell'ambiente ove esistono anche imprese agrarie, dimenticare che il diritto agrario resta il diritto della produzione agricola, pur essendo i soggetti ad essa interessati destinati ad essere sempre più coinvolti «anche» in servizi distinti dalla coltivazione e dall'allevamento.

L'indice dell'opera di Germanò appare stimolante, anche se alcuni contratti trattati nel volume non paiono «tipizzati» in modo agrario al punto da essere oggetto di uno studio specifico in quella sede, sembrando essi di interesse generale e non caratterizzati in modo peculiare per l'essere stipulati da un imprenditore agricolo (mi riferisco ai contratti di mutuo, di assicurazione, di leasing ecc.). Esaminato sotto questo profilo, il volume sembra essere dedicato anche ai pratici, oltre che agli studenti.

L'A. espone, con molti argomenti, la Sua nota posizione sull'alienazione dei prodotti agricoli, che costituisce parte di un ragionamento più complesso volto a valorizzare l'aspetto «mercantile» dell'attività dell'imprenditore agricolo, quasi ricordo di una vecchia polemica che ha diviso sostanzialmente un illustre commercialista (ed un epigono) agli agraristi, fra i quali si è, appunto, distinto Germanò per il vigore degli argomenti portati a favore della sua – condivisibile – critica.

Ma il «vecchio amore» per il processo non poteva lasciare il suo segno nell'opera, che si conclude appunto con un capitolo dedicato all'organizzazione giudiziaria dell'agricoltura, con un particolare riferimento al processo agrario.

Il «Manuale», dunque, si segnala per la sua originalità oltre che per l'impegno nell'esposizione di materie un tempo estranee al diritto agrario accanto a quelle più classiche; di particolarissimo pregio, infine, la bibliografia che, assieme a quella contenuta in alcune altre opere che affrontano in modo «generale» il diritto agrario, costituisce una vera e propria enciclopedia della dottrina agraristica nazionale, oltre che un significativo indice di quella straniera.

Luigi Costato

**Le nuove disposizioni contro l'inquinamento idrico. Prima lettura**, di GIANFRANCO AMENDOLA, Giuffrè Editore, Milano, 1999, pagg. 207, L. 25.000.

Il volume fornisce un primo quadro delle disposizioni a tutela delle acque dall'inquinamento contenuto nel d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, che abroga e sostituisce la l. 10 maggio 1976, n. 319, sottolineando come il nuovo *corpus* normativo nasca dall'esigenza di adeguare il sistema italiano alle direttive comunitarie in materia e con l'occasione contempra altresì misure volte alla salvaguardia quantitativa della risorsa acqua, fondamentale per la vita dell'uomo.

L'autore lamenta la mancanza di un chiaro coordinamento tra le norme attualmente vigenti in materia, sicché rende arduo il compito dell'interprete anche per le imprecisioni linguistiche, pur dopo le rettifiche pubblicate sulla G.U. del 22 luglio 1999.

In particolare, si osserva che la nozione di scarico (immissione diretta tramite condotta di acque comunque convogliabili) è sciatta e confusa in quanto se l'acqua non è convogliabile non può per definizione essere convogliata in una condotta.

Una approfondita analisi è dedicata ai rapporti con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 sui rifiuti, alle c.d. immissioni occasionali ed all'obbligo di adottare le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo dell'inquinamento, a prescindere dal rispetto o meno dei limiti tabellari. La parte centrale del volume esamina dettagliatamente la disciplina degli scarichi, che ruota attorno all'*iter* per ottenere l'autorizzazione da parte dell'autorità competente per garantire la salute pubblica e l'ambiente.

L'ultima parte dell'opera tratta dell'apparato sanzionatorio: l'autore si sofferma a considerare il terzo livello di tutela penale dell'ambiente, e cioè l'obbligo di bonifica e di messa in sicurezza. Completa il lavoro qui recensito una ricca appendice normativa ma deve rilevarsi che la mancanza di un indice analitico non ne facilita la consultazione. Ampie sono le citazioni della giurisprudenza della Suprema Corte, soprattutto con riferimento al campio-namento degli scarichi.

Francesco Mazza

**Espropriazione per pubblica utilità e pianificazione urbanistica**, di ANTONINO CIMELLARO e EMANUELE MONTINI, Maggioli Edit., Rimini, 2000, p. 288, L. 56.000.

L'opera ripercorre le varie fasi della procedura espropriativa con uno sguardo particolare alla pianificazione urbanistica.

Invero, la complessa problematica dei rapporti tra l'urbanistica e l'espropriazione, ha ricevuto i primi apporti dalla dottrina e dalla giurisprudenza, solo in epoca relativamente recente, nonostante che la legge fondamentale dell'espropriazione per pubblica utilità, la l. 25 giugno 1865, n. 2359, avesse previsto una regolamentazione di detti rapporti nei limiti propri di un'epoca nella quale non era ancora sorta l'urbanistica come scienza e disciplina giuridica autonoma.

La legge n. 1150/42 denominata «legge urbanistica», è tuttora punto di riferimento generale dell'ordinamento nella materia, sia pure con le successive e continue modificazioni ed integrazioni.

Gli AA. sottolineano, inoltre, che con il tempo e segnatamente a partire dalla legge n. 1150/42, l'urbanistica ha assunto una rilevanza tale da far nascere l'idea della collocazione in un ruolo secondario dell'espropriazione.

Ciò premesso, l'opera si sofferma inizialmente sulla indennizzabilità in caso di reiterazione, dei vincoli preordinati all'espropriazione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 179/99, e successivamente, sulla nuova regolamentazione di cui alla legge n. 205/2000, dell'art. 34 del d.lgs. n. 80/98: la giurisdizione in tema di urbanistica ed espropriazione al vaglio della Corte costituzionale.

Nel secondo capitolo, vengono poi delineati i principali tratti identificativi dell'espropriazione per pubblica utilità, anche in relazione alla pianificazione urbanistica del territorio e all'approvazione dei piani regolatori edilizi, considerati quali presupposti necessari ai fini delle conseguenti espropriazioni.

A tale riguardo, nel terzo capitolo, vengono presi in considerazione i piani di lottizzazione, i piani per l'edilizia economica e popolare (introdotti dalla legge n. 167/67 e finalizzati essenzialmente all'acquisizione di aree fabbricabili, fornite di opere di urbanizzazione, da cedere a prezzi controllati ad enti pubblici e privati per la costruzione di alloggi, in relazione alle esigenze di edilizia abitativa previste per il periodo di efficacia del piano), i piani per gli insediamenti produttivi ed i piani speciali.

L'opera si conclude con una panoramica sulla espropriazione e la localizzazione delle opere pubbliche in ragione dell'amministrazione di volta in volta interessata, stante la diversa regolamentazione formatasi per le opere statali, regionali, provinciali e comunali.

Infine, il ricco supporto normativo e giurisprudenziale, nonché le numerose schede operative allegate unitamente ad un Cd-Rom contenente il formulario per la gestione dei procedimenti, fanno di questo libro una guida pratica ed esauriente in merito alle tematiche relative alla procedura espropriativa e alla pianificazione urbanistica.

Cecilia Greca